GRUPPO 24 ORE

Le *News*letter de Il Sole 24 ORE
Percorsi di informazione ed approfondimento per professionisti, aziende e Pubblica Amministrazione

UNITELNews24

Servizio di informazione ed approfondimento in tema di ambiente, appalti, edilizia, urbanistica e sicurezza

Chiuso in redazione il 31 maggio 2011

48

© 2011 Il Sole 24 ORE S.p.a.
I testi e l'elaborazione dei testi, anche se curati con scrupolosa attenzione, non possono comportare specifiche responsabilità per involontari errori e inesattezze

Sede legale e Amministrazione:
via Monte Rosa, 91 – 20149 Milano

a cura della Redazione Elettronica
Edilizia, Ambiente e PA de Il Sole 24 ORE
Tel. 06 3022.64.83
e-mail: redazione.ediliziaeambiente@ilsole24ore.com

GRUPPO 24 ORE

UNITELNews24

n. 48 – 31 maggio 2011

Sommario

	Pagina
NEWS Ambiente, antincendio, appalti, economia e finanza, edilizia e urbanistica, energia, fisco, lavoro e previdenza, mercato, Pubblica Amministrazione, rifiuti, sicurezza	4
RASSEGNA DI NORMATIVA Leggi, decreti, circolari: sintesi e classificazione	35
RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA Appalti, beni culturali, edilizia e urbanistica, inquinamento, pubblica amministrazione, Pubblico Impiego, rifiuti, sicurezza ed igiene del lavoro	48
APPROFONDIMENTI	
Appalti **LE NUOVE REGOLE APPLICABILI SOLO SUI PROSSIMI BANDI** *Tra le disposizioni di maggior rilievo recate dal decreto legge 13 maggio 2011 n. 70, cosiddetto decreto sviluppo, si segnalano indubbiamente quelle dell'articolo 4, con cui il Governo ha incisivamente riscritto parti significative del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, già peraltro oggetto in questi pochi anni dalla sua adozione di molteplici interventi operati con i cosiddetti decreti correttivi.* Roberto Mangani, Il Sole 24 ORE – Edilizia e territorio, 2 - 7 maggio 2011, n. 17	61
Appalti **LE CATEGORIE OG E OS NEL NUOVO REGOLAMENTO 207/2010** *Il prossimo 8 giugno 2011 entrerà in vigore il nuovo Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti, approvato con il D.P.R. 207 del 5 ottobre 2010: novità in tema di categorie di qualificazione OG e OS.* Salvatore Buonaccorso, Il Sole 24 ORE, Il Consulente Immobiliare, 31 maggio 2011, n. 884	64
Appalti **TERMINI DI PAGAMENTO DEROGABILI CON IL BANDO DI GARA MA NON CON IL CONTRATTO** *Inversione di rotta del Consiglio di Stato che apre alla possibilità di indicare tempi diversi da quelli di legge, a patto che siano esplicitati nel bando. Nel febbraio 2010 i giudici di Palazzo Spada avevano bocciato tout court qualsiasi ipotesi di deroga.* Roberto Mangani, Il Sole 24 ORE – Edilizia e territorio, 2 - 7 maggio 2011, n. 17	72
Appalti **LA SEMPLICE PARTECIPAZIONE ALLA GARA NON LEGITTIMA L'IMPUGNAZIONE DEL SUO ESITO** *La possibilità di ricorrere contro un'aggiudicazione spetta esclusivamente ai concorrenti che non solo sono stati ammessi alla procedura ma che hanno correttamente preso parte alle sue fasi successive* Gianmario Palliggiano, Il Sole 24 ORE - Guida al diritto 7 maggio 2011, n. 19	77
Edilizia e urbanistica **RISCRITTE LE REGOLE PER RILANCIARE IL PIANO CASA** Claudio Carbone, Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 28 maggio 2011, n. 22	81

Edilizia e urbanistica

PER IL PERMESSO DI COSTRUIRE ARRIVA IL SILENZIO-ASSENSO

Fabrizio Luches, Il Sole 24 ORE - Edilizia e Territorio, 23 maggio 2011 - n. 20 **84**

Edilizia e urbanistica

MATERIALI E TECNICHE DI IMPIEGO PER L'EDILIZIA ECOLOGICA

In Italia il settore delle costruzioni è uno dei motori dell'economia, ma la qualità dei prodotti spesso non è proporzionata ai costi sostenuti per la realizzazione di una casa ecologica e confortevole. Oggi si ricerca con più attenzione la qualità del prodotto edile, ma spesso lo stesso committente è indeciso nella scelta del materiale, pur consapevole che il maggior comfort comporta un maggiore costo del prodotto finale. Tuttavia, bisogna tenere presente che un buon prodotto permette di risparmiare sui costi di gestione, ridurre l'impatto sull'ambiente e garantire benefici sulla salute dei singoli e della collettività.

Angelo Pesce, Ivan Meo, Alfredo Pesce, Consulente Immobiliare, 30 aprile 2011, n. 882 **89**

Lavoro

CONCILIAZIONE TEMPI DI VITA E LAVORO: LE REGOLE PER L'EROGAZIONE DEI CONTRIBUTI

Con il Dpcm 23 dicembre 2010, n. 277 (in G.U. del 3 maggio 2011, n. 101), vengono recepite le intese adottate dal Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, che ribadivano l'importanza della conciliazione tra vita professionale e vita familiare in vista del raggiungimento degli obiettivi strategici in materia di occupazione femminile e nel rispetto dei principi di pari opportunità.In pratica, il regolamento fissa i criteri e le modalità per la concessione dei contributi già previsti dall'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53.

Paolo Rossi, Il Sole 24 ORE – Guida al Lavoro, 13 maggio 2011, n. 20 **100**

Sicurezza

ISPEZIONI E SICUREZZA

Lo scorso 26 febbraio 2011 la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha reso noto i risultati dell'attività ispettiva svolta nell'anno 2010 nonché gli obiettivi strategici e le linee di azione per le attività di vigilanza e controllo per il 2011 che sono stati tradotti nella lettera circolare 10 marzo 2011, prot. n. 3472, con la quale sono state diramate istruzioni operative agli uffici periferici

Mario Gallo, Il Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 24 maggio 2011, n. 9 **103**

Sicurezza

APPARECCHIATURE E ATTREZZATURE: LE REGOLE PER LE VERIFICHE PERIODICHE

Con decreto ministeriale dell'11 aprile 2011 sono state emanate dal Ministro del lavoro, d'intesa con quello della salute e dello sviluppo economico, le nuove disposizioni sulle modalità di effettuazione delle verifiche periodiche delle apparecchiature ed attrezzature di lavoro, nonché i criteri per l'abilitazione dei soggetti pubblici e privati addetti alle suddette verifiche.

Luigi Caiazza, Roberto Caiazza, Il Sole 24 ORE - Guida al Lavoro, 13 maggio 2011, n. 20 **109**

L'ESPERTO RISPONDE

Acque, agevolazioni, appalti, fisco, rifiuti, sicurezza ed igiene del lavoro **112**

Ambiente, suolo e territorio

Il Dl sviluppo semplifica la Vas ma solo per il futuro

Il decreto sviluppo (Dl 70/2011) semplifica anche la valutazione ambientale strategica (Vas), ma restano diversi punti aperti. Secondo la nuova disposizione – articolo 5, comma 1, lettera g) – gli strumenti attuativi conformi ai piani urbanistici già sottoposti a Vas, non necessitano della ripetizione di tale procedura valutativa. L'assoggettamento a Vas dei piani attuativi, in realtà, era già stato oggetto di dubbi e discussioni in passato, in quanto il Dlgs 152/2006 prevede l'applicazione di tale procedura a tutti i piani e programmi che comportano impatti significativi sull'ambiente, compresi quelli di pianificazione territoriale, senza distinzione tra Prg o piani esecutivi e attuativi. Non era mancato, dunque, chi avesse interpretato letteralmente la norma, chiedendo di applicare la Vas anche ai piani attuativi conformi agli strumenti urbanistici generali vigenti. In quest'ultimo caso, tuttavia, si sarebbe posto un onere aggiuntivo a carico degli operatori privati (in termini di tempi e costi) con seri dubbi sulla validità strategica dello strumento applicato ad ambiti del territorio specifici e delimitati. Non a caso molte Regioni (Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Umbria), avevano ristretto l'ambito di applicazione della Vas, prevedendo in alcuni casi che tale procedura – con riferimento alla pianificazione territoriale – si applicasse solo ai Prg e alle loro varianti. La semplificazione contenuta nel Dl 70, dunque, sembrerebbe aderire all'orientamento espresso da alcuni legislatori regionali. Il chiarimento, tuttavia, apre lo spazio a ulteriori dubbi. Occorre, infatti, comprendere come debbano essere gestiti i piani attuativi conformi ai Prg che non siano stati preventivamente sottoposti a valutazione strategica. In tal caso, la nuova norma lascerebbe intendere che tali piani debbano essere necessariamente sottoposti a Vas, in quanto la norma ha espressamente indicato il caso di esclusione che deroga la previsione generale contenuta nel Dlgs 152/2006. Il punto è particolarmente sensibile se si considera che moltissimi piani regolatori oggi vigenti non sono stati assoggettati a valutazione strategica, in particolare tutti quei piani il cui iter di approvazione sia stato avviato prima del 31 luglio 2007, cioè prima dell'entrata in vigore della parte seconda del Dlgs 152/2006 (salvi i casi in cui le leggi regionali – per esempio la Lombardia – avessero recepito anticipatamente la direttiva 42/2001/CE). In tutti questi casi, il piano attuativo – secondo l'interpretazione sistematica della norma in esame – dovrebbe essere sottoposto a Vas. Peraltro, si porrebbe anche l'ulteriore problema di comprendere se le eventuali deroghe al campo di applicazione della valutazione strategica introdotte dalle diverse leggi regionali possano ritenersi ancora valide o debbano essere disapplicate in quanto in contrasto con la disciplina nazionale. L'articolo 35 del Dlgs 152/2006 contiene una specifica e complessa disposizione transitoria e di coordinamento tra la disciplina nazionale e quella regionale, secondo cui la norma regionale deve adeguarsi a quella nazionale (in sede di prima applicazione dell'articolo 35 era previsto un periodo transitorio di 12 mesi). In mancanza, si applicano solo le disposizioni regionali compatibili. Esiste, dunque, il rischio che molti piani attuativi che verranno presentati nei prossimi mesi debbano essere necessariamente sottoposti a Vas anche nel caso in cui le Regioni abbiano disposto diversamente. Quindi, la semplificazione dettata dal Dl 70 assume rilievo per il futuro, quando i Comuni avranno aggiornato i propri Prg anche attraverso il processo di Vas, ma non sposta il problema per il presente. Anzi, in molti casi, potrebbe anche creare un aggravio del procedimento per gli operatori privati. È, dunque, auspicabile che, in sede di conversione, il legislatore chiarisca l'effettiva portata della semplificazione e l'eventuale prevalenza della nuova disposizione rispetto alla disciplina regionale.
(Federico Vanetti, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 23.5.2011 - p.51)

Spiagge ai privati per 20 anni, salta la norma sui patti di famiglia

Il diritto di superficie sulle spiagge scende a 20 anni e va rilasciato nel pieno rispetto dei principi comunitari di «economicità, efficacia e imparzialità». Arriva un tetto alla sanzione amministrativa per le liti temerarie sugli appalti pubblici. Passa a 90 giorni il silenzio assenso se il soprintendente

ai beni culturali non procede al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Saltano le nuove regole sul "patto di famiglia" e la norma "blocca-processi" per il personale della scuola. Sono le principali modifiche allo schema del decreto sviluppo, introdotte dopo i rilievi mossi dal capo dello Stato, che dà il via libera alle misure sulle semplificazioni amministrative e alla nascita della nuova agenzia dell'acqua.

La novità più rilevante riguarda gli arenili. Come anticipato sul Sole 24 ore di ieri il Colle ha imposto un miglior raccordo del regime introdotto dal Dl, che dovrebbe andare oggi in Gazzetta Ufficiale, con la normativa comunitaria visto che il nostro Paese ha già subito l'apertura di una procedura d'infrazione dell'Ue per la violazione della direttiva Bolkestein del 2006 sulle liberalizzazioni. Rimane la possibilità di attribuire ai privati il diritto di superficie (con annesso permesso di edificabilità nelle aree non sottoposte a vincoli) sulle coste e sugli eventuali manufatti già esistenti (che potranno essere abbattuti e ricostruiti) ma la sua durata scende da 90 a 20 anni.

Di fatto fino al 2015 sopravviverà l'attuale sistema che prevede concessioni balneari di sei anni rinnovabili per altri sei, dopodiché le Regioni, d'intesa con Comuni e Agenzia del demanio, potranno assegnare il diritto di superficie ai privati nel rispetto dei «principi comunitari di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità». L'ammontare del canone sarà invece stabilito dal ministero dell'Economia in modo tale che non derivino effetti negativi per la finanza pubblica. Altro cambiamento annunciato l'addio all'interpretazione autentica della normativa italiana di recepimento della direttiva comunitaria 1999/70/Ce che fissa un tetto di tre anni per i contratti a tempo indeterminato e che aveva portato i tribunali di Genova e Siena nelle scorse settimane a riconoscere un maxi-risarcimento o la stabilizzazione a un gruppo di insegnanti e personale Ata non confermati dopo tre incarichi annuali consecutivi. Per evitare altri ricorsi il Governo aveva pensato di inserire nel Dl l'esonero ex lege della scuola dal predetto tetto triennale. Ma, complice la moral suasion del Quirinale, sceglie di rinviare la palla al disegno di legge comunitaria che la prossima settimana riprenderà il suo iter alla Camera. Sul fronte opere pubbliche (articolo 4 del Dl) sono tre le modifiche apportate rispetto allo schema reso disponibile sul sito dell'Economia per una consultazione pubblica. Raddoppia da 45 a 90 giorni il termine entro cui le soprintendenze dovranno rilasciare il proprio parere - divenuto ora obbligatorio ma non vincolante con il Dl - per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica nei casi in cui i Comuni abbiano recepito le prescrizioni del piano paesaggistico regionale e in presenza di una valutazione positiva dell'adeguamento proposto dal municipio. Se il parere non dovesse arrivare scatterà il silenzio assenso.

Nella norma sulle liti temerarie in materia di contratti pubblici, dalla rilettura del Colle spunta anche un tetto, pari al triplo del contributo unificato, della sanzione applicabile alla parte soccombente nel caso in cui la decisione del giudice sia fondata su orientamenti giurisprudenziali consolidati. Rispetto al testo licenziato a Palazzo Chigi, l'articolo 4 si arricchisce, poi, del comma 19 che, di fatto, consente all'Anas di considerare già dal bilancio 2010 i contributi in conto capitale già autorizzati come contributi in conto impianti. Una partita da 3,6 miliardi di euro assegnati all'Anas dal 2003 al 2005 per la realizzazione di investimenti sotto forma di apporto al capitale sociale e non sotto forma di contributi in conto impianti. Il che ha prodotto nel tempo, man mano che le opere sono realizzate un effetto negativo sul bilancio della società.

(Eugenio Bruno e Marco Mobili, Il Sole 24 ORE, 13 maggio 2011)

Consumi, a tavola vince il biologico. Pasta e verdure è boom

Raddoppiano gli acquisti di pasta biologica degli italiani con un aumento record del 97 per cento, in netta controtendenza con l'andamento generale stagnante dei consumi. È quanto emerge da una analisi della Coldiretti sulla base dei dati Ismea relativi al primo bimestre del 2011, che evidenziano una crescita per l'insieme della spesa domestica per prodotti biologici confezionati (+13 per cento). Secondo la Coldiretti a trainare l'aumento, oltre alla pasta, sono i prodotti lattiero caseari (+21%) a partire dalle mozzarelle (+120), dal latte a lunga conservazione (+77) e da quello fresco (+32). Aumentano anche gli acquisti di prodotti ortofrutticoli biologici (+12 per cento). La spesa stimata è di 3 miliardi.

(Il Sole 24 ORE – Guida agli enti locali, 14 maggio 2011 n. 20)

Bandiere blu: 233 spiagge promosse (+6%)

Sono 233, due in più rispetto allo scorso anno, le spiagge promosse con la Bandiera blu 2011, il vessillo simbolo di qualità non solo per le acque pulite ma anche per i servizi e il rispetto dell'ambiente. Si tratta di 125 Comuni premiati, il 6% in più rispetto allo scorso anno. La Liguria con le 17 località del 2010 si conferma regina regionale. La Sardegna mette a segno tutte le 5 località candidate. Per gli approdi turistici quest'anno sono 63 quelli che hanno ricevuto il riconoscimento (due in più). Questi i risultati della 25/a edizione di Bandiera Blu, il riconoscimento assegnato dalla Fondazione per l'educazione ambientale (Fee) in collaborazione con il Consorzio nazionale batterie esauste (Cobat) ed Enel Sole. In particolare, la Liguria, mantenendo le 17 località dello scorso anno, guida la classifica regionale. A pari merito con 16 località, seguono Marche e Toscana, che si distaccano di poco dall'Abruzzo, 4/o con 14 bandiere, una in più dello scorso anno. Stabile a quota 12 la Campania; l'Emilia Romagna guadagna una bandiera portandosi a quota 9. Stabile a quota 8 la Puglia, dove si registra per la contemporanea uscita di 2 località a fronte dell'ingresso di 2 nuove. Nessuna novità per il Veneto (6 bandiere blu), mentre il Lazio scende a quota 4, e viene superato sia dalla Sicilia, che arriva a 6, sia dalla Calabria che sale a 5. La Sardegna che ha ottenuto la bandiera per tutte e 5 le località candidate. Friuli Venezia Giulia e Piemonte riconfermano le 2 dell'anno scorso, per finire con Molise e Basilicata, con 1 sola Bandiera Blu. In questa edizione entra una località della Lombardia sul Lago di Garda, Gardone Riviera. «Le Amministrazioni che non si orientano nella direzione di un turismo sostenibile nelle proprie località - afferma il presidente di Fee Italia, Claudio Mazza - si precludono la possibilità di sviluppare turismo di qualità in futuro».
(www.entilocali.ilsole24ore.com, 10 maggio 2011)

Antincendio e prevenzione incendi

Armonizzazione tra procedure di prevenzione incendi e procedimento automatizzato

Il Ministero dell'Interno, Dipartimento dei Vigili del Fuoco, ha emanato la lettera circolare prot. 3791 del 24 marzo 2011 con la quale vengono definite le modalità per armonizzare le procedure di prevenzione incendi con l'istituto della SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività) e con il nuovo "procedimento automatizzato" introdotto dal nuovo Regolamento sullo Sportello Unico per le Attività produttive (Suap). Nella nota si ricorda, in primo luogo, che il Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive (D.P.R. 7 settembre 2010 n.160) è stato strutturato sulla distinzione tra due procedimenti:
- procedimento automatizzato, fondato sulla SCIA ed entrato in vigore il 29 marzo 2011
- procedimento unico (o ordinario), riguardante gli atti e i procedimenti ai quali non è applicabile la SCIA e che entra in vigore il 30 settembre 2011.

La circolare individua le attività soggette al controllo dei Vigili del Fuoco di cui al D.M. 16 febbraio 1982 per le quali è consentito il procedimento automatizzato e quelle che invece ne sono escluse. Poiché la tempestività e la mancanza di controllo immediato caratterizzano la fase iniziale della procedura automatizzata, viene esclusa l'applicazione del nuovo iter alle attività a maggior rischio. Infatti nella circolare ministeriale si specifica che la disciplina della SCIA non è applicabile agli atti rilasciati dalle Amministrazioni preposte alla pubblica sicurezza (come le Commissioni di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo e le Commissioni tecniche per le sostanze esplosive), agli atti imposti dalla normativa comunitaria e ai procedimenti in materia di rischi di incidenti rilevanti di cui al d.lgs. 334/99 e s.m.i. Inoltre, essendo la SCIA preposta all'accertamento di requisiti già stabiliti dalla legge, la stessa non potrà applicarsi ai casi che necessitano di un parere discrezionale da parte dell'organo di controllo. Ne consegue che restano escluse:
- le attività soggette a controllo per la prevenzione incendi che non dispongono della specifica Regola tecnica;
- le attività che pur avendo specifiche Regole tecniche, presentano una particolare complessità dal punto di vista tecnico gestionale;
- le procedure di deroga;
- le procedure che fanno riferimento all'applicazione dei criteri di ingegneria della sicurezza (D.M. 9.05.07).

Ricadono pertanto nel procedimento automatizzato, applicandosi la SCIA, solo le attività contenute nell'Allegato alla circolare ministeriale (15 delle 97 attività soggette a controllo di prevenzione incendi) e con alcune limitazioni dimensionali, numeriche e di potenza come ad esempio:
- depositi e/o rivendite di liquidi infiammabili e/o combustibili per uso commerciale con capacità complessiva da 0,2 mc. sino a 9 mc.
- alberghi, pensioni, dormitori e simili con oltre 25 posti letto e sino a 50;
- locali adibiti ad esposizione e/o vendita all'ingrosso o al dettaglio, con superficie lorda superiore a 400mq., comprensiva di servizi e depositi con superficie lorda fino a 600mq.;
- autorimesse private con più di 9 autoveicoli, autorimesse pubbliche ricovero natanti, con capienza sino a 50;
- edifici destinati a civile abitazione con altezza in gronda superiore a 24 metri e sino a 32 metri;
- vani ascensori e montacarichi in servizio privato, aventi corsa maggiore di 20 metri e fino a 32 metri.

Per le attività richiamate dall'Allegato i documenti tecnici posti a corredo delle attestazioni e delle asseverazioni - necessari per consentire le verifiche di competenza dei Vigili del Fuoco - dovranno essere conformi agli Allegati I e II del D.M. 4 maggio 1998 e s.m.i. ("Modulistica di prevenzione incendi"). Il Comando, entro 60 giorni dal ricevimento della documentazione, effettuerà i controlli attraverso visite tecniche per accertare il rispetto delle prescrizioni previste dalla normativa antincendio. Sempre entro i 60 giorni, in caso di carenza dei requisiti previsti dalla normativa, il Comando adotterà motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e rimozione degli eventuali effetti dannosi prodotti, ad eccezione del caso, ove sia possibile, in cui l'interessato provveda conformare alla normativa antincendio l'attività, entro un termine di 45 giorni.
(Pierpaolo Masciocchi, Il Sole 24 ORE, Newsletter 7:24, 24 maggio 2011)

Appalti

Le vecchie violazioni dell'incorporata bloccano l'appalto

Nelle gare pubbliche anche il "passato" delle società va messo sotto esame. Nel verificare il possesso dei requisiti morali ex art. 38, Dlgs 163/2006 per l'affidamento di contratti pubblici, la stazione appaltante (e per converso l'impresa partecipante) deve attentamente valutare gli elementi caratterizzanti l'eventuale vicenda societaria (trasformazione, fusione, incorporazione) antecedente la partecipazione alla gara. E laddove non vi sia effettiva estinzione di una delle parti dell'operazione straordinaria, bensì identità tra il soggetto originario e quello successivo, dovranno essere prese in considerazione anche le eventuali infrazioni ex ante commesse dai soggetti apicali dell'impresa originaria, che andranno pertanto evidenziate dall'impresa partecipante nelle proprie autodichiarazioni sul possesso dei requisiti richiesti dal legislatore. La questione, affrontata dal Consiglio di Stato nella sentenza 2662/2011, trae spunto da una vicenda relativa a una gara pubblica indetta per la costruzione di fabbricati destinati a ospitare alloggi di edilizia residenziale pubblica. La gara era stata aggiudicata a un operatore economico risultante dall'incorporazione di un'altra impresa, cui la stazione appaltante, sul presupposto della continuità tra le due imprese, aveva medio tempore revocato in autotutela l'aggiudicazione per alcune irregolarità, compiute antecedentemente e in via autonoma dall'impresa incorporata, relative alla violazione delle norme concernenti false dichiarazioni in ordine al rispetto della normativa in materia previdenziale, con conseguente segnalazione all'Osservatorio dei Lavori pubblici, e interdizione alla contrattazione con la pubblica amministrazione. Nel caso in esame si applica l'art. 38, Dlgs 163/2006, sostitutivo dell'art. 75, Dpr n. 554/1999, che richiede alle imprese partecipanti a una gara pubblica di autocertificare il possesso di alcuni requisiti, tra i quali anche il fatto di non aver commesso violazioni gravi e definitivamente accertate in materia di contributi previdenziali e assistenziali. Il tema della trasmissibilità delle violazioni previdenziali – e più in generale delle cause di esclusione di cui all'art. 38 – evidenziato dalla Sezione è in effetti privo di un'espressa regolamentazione normativa. Tuttavia, i giudici amministrativi hanno evidenziato come nell'ottica di un affidamento di contratti pubblici, sia imprescindibile valutare attentamente gli elementi caratterizzanti un'eventuale operazione straordinaria effettuata dal l'operatore a monte della partecipazione alla gara: al di là del "velo" della forma societaria, la stazione appaltante dovrà dunque verificare se la vicenda societaria comporti estinzione o continuità del soggetto privo dei requisiti morali.

In quest'ultimo caso, come nella vicenda in esame, è evidente che il nuovo soggetto – per effetto della trasmissibilità – incorre nel difetto dei requisiti morali del precedente; nel primo caso (ad esempio a seguito di una fusione per incorporazione) l'estinzione del soggetto incorporato a seguito dell'assorbimento del medesimo in un soggetto preesistente, non comporta invece a discapito di quest'ultimo alcuna trasmissione del difetto dei requisiti di ordine morale riconducibile ai soggetti apicali dell'impresa incorporata, ferma restando la responsabilità patrimoniale a fini previdenziali dell'impresa incorporante. Questi approfondimenti rilevano pertanto nell'ambito dell'autodichiarazione resa dall'impresa concorrente, per evitare dunque possibili strumentalizzazioni delle disposizioni normative e per scongiurare l'adozione di soluzioni abusive volte, nel silenzio della legge, a eludere precisi obblighi con il ricorso a (fittizie) modificazioni soggettive delle parti in spregio della libera concorrenza.
(Raffaele Cusmai, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 30 maggio 2011 - p.55)

Il "razionale" dello Sda applicato in una gara farmaci.

Premesso che Sda definisce due distinte fasi:
1 - quella dell'accreditamento dei fornitori e della proposta di offerta indicativa con indicazioni alla stazione appaltante dei prodotti disponibili nel proprio listino sulla base di una indicazione del fabbisogno ospedaliero quadriennale: ciò contribuisce alla ottimizzazione dei successivi fabbisogni;
2 - la fase dei confronti concorrenziali con offerte comparabili sulla base di uno specifico fabbisogno per una durata stabilita e con relative aggiudicazioni e formalizzazioni contrattuali.
Tale modalità consente di realizzare più volte confronti concorrenziali con poco sforzo e senza che questo costituisca artificioso frazionamento anche se la somma di acquisti realizzati superasse la soglia comunitaria.
Tutto il flusso di autocertificazione, offerte, richiesta e rilascio chiarimenti, contratto di aggiudicazione avviene esclusivamente a mezzo Pec (posta elettronica certificata); ciascuna Pec viene tracciata e memorizzata con eliminazione di ogni supporto cartaceo.
Di seguito, in sintesi, le semplificazioni nell'adozione di Sda con la piattaforma telematica Gpa:
- il fabbisogno si modifica a ogni confronto competitivo in funzione delle specifiche richieste del periodo indicato;
- precaricamento automatico delle singole offerte nel sistema;
- ottimizzazione del fabbisogno derivante dalle proposte di offerta indicativa per ridurre la presenza di non conformità o di aziende non disponibili a produrre offerta, perseguendo così l'obiettivo di maggiore competitività;
- unica scheda di autodichiarazione che si autocompila delle informazioni rilasciate da ciascun operatore economico (Oe) - automatismo nel calcolo e rilascio dell'eventuale deposito cauzionale;
- ogni variazione di prezzo come pure ciascuna nuova proposta di prodotto o sua modifica vengono raggruppate, segnalate dagli Oe abilitati e rese disponibili per nuovi confronti concorrenziali;
- a ogni variazione di prezzo segnalata dagli Oe verrà rilasciato apposito report di aggiudicazione opportunamente modificato;
- ogni variazione di listino per modifiche di titolarità di Aic, di cessione di prodotti, di comparsa di nuovi prodotti (biosimilari, generici) potrà essere segnalata dai diversi Oe abilitati e produrre nuovi confronti competitivi.
Heldis presenterà gli aspetti legali, normativi e relative applicazioni del sistema nel corso di workshop indetti da Sda-Bocconi unitamente alla Fare.
(Mario Pucci, Il Sole 24 Ore - Guida Sanità, 24 maggio 2011, n. 20 - p.26)

Revoca concordata con l'aggiudicatario

Nell'esercizio del potere di autotutela dopo l'adozione del provvedimento di aggiudicazione definitiva, la stazione appaltante deve coinvolgere il soggetto che subirà gli effetti della revoca, notificandogli l'atto di avvio del relativo procedimento ex articolo 7 legge 241/1990.
È quanto afferma il Consiglio di Stato che, nella sentenza n. 2456/2011, ha evidenziato come il perfezionamento della procedura di gara a evidenza pubblica, contrassegnato dall'adozione del provvedimento di aggiudicazione definitiva, vale a differenziare e qualificare la posizione conseguita dall'aggiudicatario, rispetto, ad esempio, all'ipotesi dell'aggiudicazione soltanto provvisoria. L'articolo 11 del Dlgs 163/2006 stabilisce, infatti, che a seguito della selezione dell'offerta migliore, e previa verifica dell'aggiudicazione provvisoria, l'amministrazione conclude

l'iter di gara con l'adozione dell'atto di aggiudicazione definitiva, fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela. Sulla base di queste premesse, i giudici di Palazzo Spada - muovendo dall'accoglimento dell'impugnativa proposta avverso un provvedimento di revoca di un'aggiudicazione definitiva, adottato senza il coinvolgimento dell'interessato – hanno messo in rilievo come il destinatario del provvedimento di vera e propria aggiudicazione (qual è quella «definitiva» ex articolo 11, commi 7-8-9 del Dlgs 163/2006) ha diritto, in virtù della posizione di vantaggio acquisita, a interloquire con l'autorità sull'effettiva sussistenza delle ragioni di interesse pubblico presupposte all'esercizio del potere di autotutela prima che sia formalizzata la revoca dell'aggiudicazione. La sezione ha, così, esteso a questa ipotesi l'applicazione del generale principio partecipativo, posto dall'articolo 7 della legge 241/90 in base al quale l'avvio del procedimento deve essere sempre comunicato ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento di secondo grado è destinato a produrre i propri effetti, a meno che non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento. Con la pronuncia in esame, se da un lato viene confermata la possibilità per la pubblica amministrazione di esercitare, in presenza dei presupposti richiesti dalla legge, i poteri discrezionali di revoca e/o annullamento di un atto precedentemente emanato, viene d'altro canto osservato che questo potere non può essere esercitato dalla stazione appaltante in piena ed esclusiva autonomia, quando andrebbe direttamente a incidere sulla posizione di vantaggio cristallizzata dall'atto di individuazione del vincitore della gara. In altri termini, per essere legittimo, il potere discrezionale della pubblica amministrazione in autotutela deve essere sì speso in conformità ai principi di legalità, di economicità e di razionalità, ma anche nel rispetto del contraddittorio con chi, al termine del procedimento di gara, ha raggiunto una posizione consolidata di vantaggio e ha pertanto un oggettivo e concreto interesse al mantenimento del provvedimento attestante la graduatoria finale dell'appalto.
(Raffaele Cusmai, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 23 maggio 2011 - p.55)

Più semplice la tracciabilità appalti. Lavori pubblici. Comunicato dell'Autorità di vigilanza sui contratti.

Ad ottemperanza delle semplificazioni annunciate nella determinazione 10/2010, l'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici ha varato due nuove misure per snellire gli adempimenti delle stazioni appaltanti per garantire la tracciabilità dei flussi finanziari ruotanti intorno alle gare di appalti pubblici. Le due misure di semplificazione consistono in un Cig (numero identificativo di gara) semplificato e nella possibilità di effettuare un unico adempimento per un dato intervallo temporale con i carnet di Cig.
L'Autorità, così, risolve una questione sorta con l'entrata in vigore della legge 136/2010, “antimafia”. Questa lege riguardava indistintamente tutti i contatti, anche quelli per cui non era stata esperita una gara d'affidamento e quelli di modico valore. L'Autorità, infatti, chiarisce ora che le novità si applicano solo ai contratti di lavoro fino a 40mila euro, ai contratti di servizi e forniture inferiori a 20mila euro (affidati ai sensi dell'articolo 125 del Codice dei contratti o con negoziazione previa pubblicazione del bando) e ai contratti esclusi in tutto o in parte all'applicazione del Codice.
Il numero identificativo di gara semplificato è in sostanza più semplice da acquisire dal momento che è minore il numero di informazioni da inviare alla banca dati dell'Autorità di Vigilanza. Inoltre, le stazioni appaltanti potranno chiedere fino a due carnet di Cig (in tutto 100 Cig, quindi) da utilizzare entro 90 giorni e da rendicontare unicamente entro 30 giorni dalla data di scadenza del carnet.
La procedura di rilascio di quest'ultimo pretende che sia inviato via pec al responsabile del procedimento un documento in pdf in cui siano riportati la data di emissione, il responsabile assegnatario,l'elenco dei Cig che compongono il carnet e la data di scadenza entro la quale essi possono essere utilizzati per tracciare gli affidamenti.
Se non si adempie alla trasmissione di tale documento, è interdetta la possibilità di ottenere un nuovo carnet. Ogni responsabile del procedimento non potrà disporre di più di due carnet contemporaneamente, attivi per ciascun centro di costo di stazione appaltante.
Possono accedere al nuovo servizio SmartCIG tutti gli utenti abilitati al sistema informatico (Simog).
(Patrizia Ruffini, Il Sole 24 Ore – Norme e Tributi del 5 maggio, sintesi redazionale)

Appalti, semplificate le modalità per il rilascio del codice identificativo

Arriva l'attesa semplificazione nel rilascio del Codice identificativo gara per i micro contratti e i contratti esclusi dall'ambito di applicazione del Dlgs 163/2006. La nuova procedura può essere attivata dal 2 maggio 2011 connettendosi al sito https://smartcig. avcp.it//, come indicato dal comunicato del presidente dell'Autorità di vigilanza del 2 maggio. Il Cig può essere acquisito in due modi: inserendo un limitato numero di informazioni o richiedendo massimo due carnet, contenenti ciascuno 50 Cig, validi 90 giorni dalla data del rilascio, ma utilizzabili subito. In tale ultimo caso vi è l'obbligo di comunicare tutte le informazioni per ciascun Cig entro e non oltre 30 giorni dalla scadenza del carnet, altrimenti non si possono ottenere nuovi carnet. L'utilizzo dei carnet non esclude la possibilità di acquisire singoli Cig semplificati. Il nuovo meccanismo si applica ai contratti di lavori di importo inferiore a € 40.000, ai contratti di servizi e forniture di importo inferiore a € 20.000, affidati ai sensi dell'articolo 125 Dlgs 163/2006 o mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando; ai contratti di cui agli articoli 16, 17 e 18 del Dlgs 163/2006, a prescindere dall'importo; altri contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del Dlgs 163/2006 fino a un importo di € 150.000; ai contratti affidati direttamente da un ente aggiudicatore o concessionario di lavori pubblici a imprese collegate, in base agli articoli 218 e 149 del Dlgs 163/2006.
(Il Sole 24 ORE – Guida agli enti locali, 14 maggio 2011 n. 20)

Il Campidoglio si dota della stazione unica appalti

Anche il Comune di Roma sta per dotarsi di una stazione unica per gli appalti. Contro gli auspici del Governo e del decreto legge in fase di approvazione – decreto che promuove l'istituzione di stazioni uniche regionali –, il Campidoglio però va per conto suo e prepara una memoria di Giunta per l'istituzione di una stazione unica propria, che avrà validità comunale. Con questa scelta, la capitale decide anche di non aderire alla stazione unica per gli appalti che la Provincia di Roma sta per lanciare in collaborazione con la Prefettura. Le ragioni di questa volontà di indipendenza del Campidoglio sono varie. Da una parte, la peculiarità di Roma come grande stazione appaltante, che in qualche modo, nell'ipotesi di una stazione unica comune, "fagociterebbe" gli altri Comuni della Provincia come anche le altre città della Regione azio. Dall'altra parte, le diverse necessità della capitale rispetto agli altri Comuni del suo territorio: «Roma – ha detto l'assessore capitolino ai Lavori pubblici, Fabrizio Ghera – ha bisogno di accelerare le procedure di gara, non tanto di limitare le infiltrazioni della criminalità organizzata». Il fenomeno delle infiltrazioni mafiose negli appalti di lavori pubblici, infatti, secondo Ghera, non contagia la capitale. O almeno non la contagia in modo allarmante. Mentre costituisce un enorme problema per altri Comuni del Lazio. Ecco perché, l'amministrazione capitolina sta percorrendo una strada indipendente. «In futuro – ha precisato Ghera – se ci saranno possibilità di collaborazione con gli altri Comuni del Lazio o con la Provincia di Roma, le valuteremo. Intanto noi dobbiamo partire». L'obiettivo principale della stazione unica per gli appalti capitolina è quello di accelerare le procedure di gara abbattendo del 30% i tempi di aggiudicazione dei bandi. «Mediamente per l'espletamento delle procedure di una gara d'appalto occorre circa un anno, a volte anche di più», ha ammesso Ghera. Una stazione unica per gli appalti gestita dal dipartimento Lavori pubblici avrebbe l'effetto di «ridurre le stazioni appaltanti all'interno del Comune di Roma ristabilendo il concetto di centralità e consentendo un'azione più efficace di controllo e prevenzione degli atti e di verifica della tempistica impiegata per la realizzazione delle opere pubbliche». A oggi, infatti, la pubblicazione delle gare bandite dal Comune di Roma spetta all'ufficio gare, ma le proposte e la documentazione necessaria vengono avanzate e fornite dai vari dipartimenti, col risultato che «si crea un'enorme confusione, un gran traffico di carte che circolano da un ufficio all'altro – ha aggiunto Ghera – ritardando inevitabilmente le procedure di gara». Contro questo modello, la Giunta comunale propone di istituire una stazione unica in capo al dipartimento Lavori pubblici, incaricata di raccogliere le richieste dei vari dipartimenti e di espletare tutte le fasi del procedimento di gara all'interno dei suoi uffici. «La centrale unica – prosegue Ghera – permetterà di rendere le procedure più snelle e semplificate, ridurre la tempistica delle gare e rendere più trasparente ed efficiente l'attività in questo settore ». La stazione unica capitolina avrà anche il compito di portare avanti una attività di controllo e monitoraggio degli appalti affidati. In altre parole, come spiega Ghera, la centrale sarà anche un «Osservatorio dei lavori pubblici di Roma Capitale». Tra le proposte, per velocizzare l'andamento dei lavori pubblici a Roma, anche

quella di tenere aperti nel weekend i cantieri, «in particolare – ha detto Ghera – per quanto riguarda le manutenzioni straordinarie stradali e scolastiche e comunque nei lavori con considerevole disagio per la cittadinanza».
(Flavia Landolfi, Il Sole 24 ORE – Edilizia e territorio Tabloid, 2 - 7 maggio 2011, n. 17)

Farmaci, appalti nel mirino

Il mix tra prezzo regolato e prezzo di riferimento funziona, le gare di approvvigionamento fatte da Asl e Ao assai meno. E ci sarebbero alcune regolette -peraltro sancite dalle norme comunitarie e dal codice degli appalti- che vanno rispettate per garantire alle stazioni appaltanti il giusto equilibrio tra acquisti a prezzi contenuti e mantenimento della concorrenza. A metterle in fila -in una ventina di pagine- è l'Autorità per la vigilanza sugli appalti pubblici nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva avviata nel giugno 2010. Tre in particolare le criticità finite nel mirino dell'Authority: la definizione dei lotti in gara, la modalità di definizione dell'importo a base d'asta -basata, talvolta, sui prezzi spuntati nell'ultima procedura di aggiudicazione- e la definizione puntuale di quantitativi e durata dei contratti, troppo spesso caratterizzato da un eccesso di dispendiosa indeterminatezza. Sui lotti i consigli sono stringenti: bisogna evitare la formazione di lotti "a pacchetto", che impediscono la partecipazione alla gara di soggetti non titolari di brevetto; bisogna evitare il raggruppamento di più princìpi attivi, al fine di definire lotti omogenei per prodotto e consentire, quindi, la partecipazione alla gara agli operatori specializzati in uno o pochi princìpi attivi; bisogna valutare attentamente l'opportunità di aggregare in un unico lotto più formulazioni/dosaggi relativi allo stesso principio attivo in funzione degli operatori economici potenzialmente in grado di presentare offerta nel lotto. Per quanto riguarda la base d'asta, si suggerisce di partire dal reale valore di mercato dei prodotti, tenendo conto del prezzo Aifa come base di partenza, integrato da elementi come lo sconto minimo di legge, l'esistenza di farmaci generici o principi attivi alternativi, i prezzi offerti nelle procedure di gara più recenti, anche di altre amministrazioni. In questo modo -spiega il documento messo a punto dalla direzione generale Vigilanza servizi e forniture- si ridurrebbero il rischio di veder andare deserta la gara, con conseguente onere di replica ovvero necessità di negoziare direttamente con l'operatore economico a condizioni più svantaggiose. Riflettori accesi anche sulla tendenza di Asl e Ao a non fissare in modo sufficientemente chiaro le quantità relative alla fornitura in gara e la durata del contratto: una prassi – sottolinea l'Authority- che "rende più problematica la formulazione di un'offerta appropriata da parte delle ditte concorrenti". Per quanto riguarda la durata, in particolare, alcuni bandi prevedono la facoltà di rinnovare o prorogare l'accordo per 1 o due anni e di conseguenza aumentare i quantitativi acquistati con la medesima procedura: la durata contrattuale media è di 2/3 anni; con i rinnovi/proroghe si arriva fino a 6. Questa prassi -sottolinea il documento- genera aspettative che possono indurre i concorrenti a presentare un ribasso d'asta più elevato, escludendo altri operatori che non siano dotati dei mezzi necessari a formulare offerte per appalti dal profilo incerto. Infine una postilla sui brevetti. "Le scadenze in arrivo vanno monitorate con attenzione" - avverte l'Authority. La rinegoziazione in corso di fornitura del prezzo del farmaco in seguito alla scadenza del relativo brevetto avviene spesso con il solo aggiudicatario, mentre sarebbe opportuno "consentire a tutti gli operatori interessati, a esempio produttori di farmaci equivalenti a quello il cui brevetto è scaduto, di formulare la propria offerta in seguito alla riapertura del confronto competitivo secondo le disposizioni previste dal codice".
(Sara Todaro, Il Sole 24 Ore – Sanità, 3 maggio 2011, n. 17 - p.26)

Economia, fisco e agevolazioni

Bonus da subito per i lavori a cavallo d'anno

Via libera alla detrazione Irpef del 36% e all'applicazione dell'Iva del 10% alla fornitura con posa in opera di addolcitori per abbattere il calcare degli impianti idrici delle abitazioni, se l'installazione comporta modificazioni strutturali che integrano opere di manutenzione straordinaria dell'abitazione e/o dei relativi impianti. È questo uno dei chiarimenti sui benefici fiscali sulle ristrutturazioni edilizie e sul risparmio energetico, contenuti nella circolare 20/E, con la quale l'agenzia delle Entrate ha anche confermato le indicazioni dell'interrogazione parlamentare 5-04587 del 13 aprile 2011, relativamente al momento di inizio della detrazione del 55%, nel caso in cui i

bonifici vengano effettuati, da persone fisiche non imprenditori o da professionisti, in anni precedenti rispetto a quello della fine dei lavori e al conseguente invio della documentazione all'Enea (si veda « Il Sole 24 Ore» del 14 aprile 2011). In questo caso, si applica sempre il principio di cassa. Quindi, ad esempio, si detrae il 55% delle «spese sostenute e rimaste a carico nel 2010 nella dichiarazione dei redditi relativa all'anno 2010 e quelle sostenute e rimaste a carico nel 2011 nella dichiarazione dei redditi relativa al 2011, anche se riferite ad un unico intervento che prosegue per diversi periodi di imposta (2010 e 2011)». Per le prime, la ripartizione è in 5 anni, mentre per le seconde è in 10, «anche se riferite al medesimo intervento».

Immobile ad uso promiscuo

Un professionista, che svolge la propria attività nell'immobile dove abita, può fruire del 55% anche per le spese sul risparmio energetico che ha dedotto al 50% dal reddito di lavoro autonomo. La deduzione dal reddito professionale, con le percentuali consentite, delle spese sul risparmio energetico sull'immobile a uso promiscuo, quindi, «non comporta il venir meno del diritto alla detrazione» Irpef del 55 per cento.

Spese fuori dalle schede

Per gli anni dal 2009 in poi, la circolare 21/E/2010 ha chiarito che, entro il termine di presentazione del modello Unico nel quale la spesa può essere portata in detrazione, possono essere rettificate precedenti comunicazioni all'Enea, relative ai contenuti della scheda informativa o all'eventuale attestato di qualificazione energetica, inviando telematicamente una nuova comunicazione «che annulli e sostituisca quella precedentemente trasmessa». Con la circolare di ieri, si è chiarito che questo invio «costituisce l'unica modalità per far valere le spese non indicate nella comunicazione originariamente inviata all'Enea»; quindi, se la correzione non è pervenuta entro il termine previsto, la relativa detrazione non può essere effettuata.

Per gli anni 2007 e 2008, però, queste rettifiche non possono essere effettuate telematicamente, in quanto le procedure informatiche dell'Enea sono abilitate, a questo fine, solo dall'anno di imposta 2009. È stato chiarito, quindi, che per gli anni 2007 e 2008 le detrazioni del 55% delle spese, che non risultano dalla scheda informativa a suo tempo inviata, possono essere riconosciute se il contribuente le documenta, in sede di controllo formale dei relativi modelli Unici (articolo 36-ter del Dpr 600/1973), e a patto che abbia osservato tutti gli altri adempimenti relativi al beneficio.

Bonifico e fattura

Se la fattura e il bonifico sono intestati a un solo comproprietario, ma la spesa di ristrutturazione è sostenuta da entrambi, la detrazione del 36% spetta anche al soggetto che non è indicato in questi documenti, a patto che «nella fattura venga annotata la percentuale di spesa da quest'ultimo sostenuta» e che il soggetto, che non ha inviato la comunicazione al Centro operativo di Pescara, indichi nella colonna 3 dei righi da RP35 a RP42 del modello Unico PF il codice fiscale del soggetto che ha effettuato l'invio.

(Luca De Stefani, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 14.5.2011, p.29)

Fino a 1,5 milioni per ambiente, integrazione e competitività

La regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha pubblicato sul Bur come presentare i progetti standard - risorse dedicate alle aree di confine terrestre – a valere sul Programma per la cooperazione transfrontaliera Italia-Slovenia 2007-2013. Il bando n. 3/2011 interessa, per l'Italia, le Province di Gorizia, Trieste, Udine e dispone, complessivamente, per i tre assi prioritari nei quali si compone il Programma operativo, di oltre 17,5 milioni (17.564.389,92 euro). Criteri e modalità sono consultabili sul Bur (n. 14 del 6 aprile 2011) e sul sito del Programma (www.ita-slo.eu). I soggetti beneficiari, che devono avere sede legale o unità operativa locale nell'area del Programma ammissibile, sono il lead partner e i partner di progetto, i cui diritti e doveri sono disciplinati dal contratto di partenariato. Per ciascun asse prioritario, è indicato nel bando l'elenco dei lead partner e dei partner di progetto ammissibili. I ministeri, gli enti pubblici, gli atenei, i dipartimenti universitari, gli enti di ricerca nazionali e regionali con competenza amministrativa sull'area ammissibile possono considerarsi beneficiari solo se il loro intervento risulta avere un impatto diretto sull'area ammissibile e dimostra di essere necessario per il raggiungimento degli obiettivi del progetto. Più specificatamente, per essere ammessi a finanziamento i progetti devono essere proposti e attuati da almeno due soggetti, di cui uno italiano e uno sloveno, i quali partecipano al progetto in qualità di partner; soddisfare almeno due dei requisiti dalla normativa comunitaria: sviluppo congiunto, attuazione congiunta, personale congiunto, finanziamento congiunto; avere un

comprovato carattere transfrontaliero, sia in termini di impatto che di partenariato, secondo i principi e le modalità descritti dal programma perativo; rispettare il principio del divieto di "pluricontribuzione; rispettare il criterio secondo cui una stessa proposta progettuale non può essere presentata per l'ottenimento di finanziamenti a valere su diversi Programmi, ovvero su diversi canali contributivi che utilizzino fondi comunitari, nazionali e regionali. I progetti finanziabili devono realizzare le finalità previste dagli assi prioritari nei quali si articola il Programma: 1 Ambiente, trasporti e integrazione territoriale sostenibile, 2 Competitività e società basata sulla conoscenza, 3 Integrazione sociale. Devono, tuttavia, ricadere nell'ambito di uno soltanto di essi, nonché contribuire al raggiungimento degli obiettivi operativi definiti per ciascun asse attraverso una o più azioni ammissibili ivi descritte. Qualora una proposta progettuale preveda l'attuazione di attività riconducibili a diversi assi prioritari, è richiesto di indicare l'asse in cui ricade l'attività prevalente del progetto. I progetti, per essere ammissibili a finanziamento, devono, inoltre, rispettare specifici requisiti, tra cui limiti di spesa ammissibili, che variano a seconda dell'asse di riferimento (tra 500mila euro e 1,5 milioni per l'asse 1 e tra 150mila e 1 milione per gli assi 2 e 3). Devono, altresì, avere una durata massima di 30 mesi dalla data di stipula del contratto di concessione del finanziamento. Il contributo, per i soggetti pubblici, può arrivare fino al 100% della spesa ammissibile, mentre per quelli privati si fa riferimento o al Regolamento generale di esenzione per categoria (Reg. CE n. 800/08) o al regime comunitario "de minimis" (Reg. CE n. 1998/06). La domanda, redatta utilizzando l'apposito modello, comprensiva della scheda progettuale, del piano finanziario e delle lettere di intenti, tutti redatti in lingua italiana e slovena, nonché degli altri allegati richiesti, dovrà pervenire all'Autorità di gestione del programma, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Direzione centrale cultura, sport, relazioni internazionali e comunitarie, Via Udine n. 9, 34132 Trieste, entro le ore 16 del prossimo 25 maggio 2011.
(Camilla Terenzi, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 11.5.2011 - p.51)

Decreto sviluppo, molte le semplificazioni tributarie

Il Consiglio dei ministri ha varato un decreto legge (presentato al Consiglio dei ministri del 5 maggio 2011) contenente numerose disposizioni per semplificare gli adempimenti dei contribuenti. Tra queste si segnala:
- controlli programmati e coordinati, le attività di controllo amministrativo presso le piccole e medie imprese dovranno essere unificate, con accessi non ripetuti per periodi di tempo inferiori a sei mesi;
- familiari a carico, lavoratori dipendenti e pensionati sono sollevati dall'obbligo di comunicare ogni anno al proprio sostituto d'imposta i dati relativi alle persone per le quali richiedono l'attribuzione delle detrazioni per carichi di famiglia. L'adempimento va effettuato soltanto se si verificano circostanze che richiedono di segnalare variazioni;
- bonus 36%: i contribuenti che effettuano interventi finalizzati al recupero del patrimonio edilizio non dovranno più inviare al Centro operativo di Pescara la comunicazione preventiva di inizio lavori.
(Il Sole 24 ORE - Guida Normativa On Line)

Dl Sviluppo: tra le dieci "leve" anche il diritto di superficie per le spiagge

Dieci articoli, dieci «motori di sviluppo », tra cui il credito d'imposta per la ricerca scientifica, la stabilizzazione di 65mila precari della scuola, l'istituzione di un'Autorità di vigilanza per l'acqua, e l'attivazione del credito d'imposta per le aziende che assumono lavoratori svantaggiati nel Mezzogiorno.
E ancora: un fondo di merito per borse di studio, e diritto di superficie della durata di 90 anni per le spiagge su cui insistono chioschi e strutture turistiche. Questo, in intesi, l'atteso Decreto Sviluppo approvato dal Consiglio dei ministri. Le entrate del diritto di superficie, ha spiegato il ministro dell'Economia Tremonti, andranno a Regioni e Comuni e al Viminale nelle zone a burocrazia zero.
(Il Sole 24 ORE – Guida agli enti locali, 14 maggio 2011 n. 20)

Edilizia e urbanistica

La SCIA in edilizia

L'entrata in vigore del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, noto come "decreto sviluppo", ha esteso l'istituto della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) anche al settore degli interventi edilizi prima oggetto di denuncia di inizio attività (DIA).
Si ricorderà che la legge del 30 luglio 2010, n. 122, di conversione al D.l. 78/10 (c.d. maxiemendamento), tra le diverse ed articolate novità introdotte alla sua versione originaria, all'art. 48 quater, aveva riscritto l'art. 19 della legge 7 agosto 1990 n. 241, riguardante la c.d. dichiarazione di inizio attività (DIA).
Tuttavia, contemporaneamente al vigore della richiamata riforma, erano stati manifestati orientamenti contrastanti circa il campo di applicazione della richiamata SCIA.
In particolare il dibattito era incentrato sulla possibilità di estendere la riforma anche al settore edilizio, ritenendo sostituita non solo la dia (dichiarazione di inizio attività) di cui al citato art. 19 della legge 241/90, ma anche la dia (denuncia di inizio attività) di cui all'art. 22 del Dpr 380/2001.
Sul punto era intervenuta la nota esplicativa del Ministero per la semplificazione normativa, pubblicata il 16 settembre 2010, la quale riteneva che la "nuova" SCIA doveva ritenersi applicabile anche al settore degli interventi edilizi.
Tuttavia, nonostante tali chiarimenti e considerato il dato letterale, il dubbio restava e veniva manifestato anche dal Consiglio di Stato che, con ordinanza del 5 gennaio 2011 n. 14, aveva rilevato il dubbio applicativo.
Come anticipato, il c.d. decreto sviluppo, all'art. 5 incide sul tema e prevede definitivamente l'estensione della SCIA agli interventi edilizi: la norma già nelle battute iniziali chiarisce che uno degli obbiettivi che intende perseguire è la "estensione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) agli interventi edilizi precedentemente compiuti con denuncia di inizio attività (DIA);".
In dettaglio, viene dapprima aggiunto il comma 6 bis dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il quale prevede che "Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali.".
Il decreto sviluppo chiarisce inoltre che "Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano nel senso che le stesse si applicano alle denunce di inizio attivita' in materia edilizia disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380, con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire. Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano altresì nel senso che non sostituiscono la disciplina prevista dalle leggi regionali che, in attuazione dell'articolo 22, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni di cui all'articolo 22, comma 3, del medesimo decreto e nel senso che, nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale."
(Antonio Giacalone, Il Sole 24 ORE - Codice degli Appalti, 19 maggio 2011)

Rischio sismico: un test per giocare la partita della prevenzione

Sei in campo, in panchina o in tribuna?». Il dipartimento della Protezione civile (www.protezionecivile.it) lancia un test on line dal sapore calcistico per misurare la capacità dei cittadini di affrontare un rischio sismico. In base alle risposte il giocatore scopre quale ruolo può svolgere nella partita della prevenzione. L'intento del test è quello di sensibilizzare la società civile: alla fine del gioco una nota raccomanda di ampliare le proprie informazioni su piani di protezione comunale e criteri di costruzione antisismici.l
(Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 7 maggio 2011, n. 19)

Spiagge, sarà ridotto il tetto dei 90 anni al diritto di superficie

ROMA - Manutenzione in vista per il decreto sviluppo. Per andare incontro ai rilievi del Colle, il Governo sta lavorando sia alla modifica del "tetto" di 90 anni per la concessione delle spiagge in uso ai privati, sia al rinvio della norma "blocca-ricorsi" per i precari della scuola.

L'operazione di restyling che precederà la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale del Dl – originariamente prevista per oggi ma destinata a slittare proprio per accogliere le modifiche suggerite dai tecnici del Quirinale – partirà quindi dall'articolo 3 che istituisce il diritto di superficie sugli arenili. Un tema su cui i riflettori del Capo dello Stato si sono accesi da subito, come anticipato sul «Sole 24 ore» di ieri, vista la possibile conflittualità con la direttiva Bolkestein del 2006 che impone la liberalizzazione dei servizi e ci è già costata l'apertura di una procedura d'infrazione. Al posto dell'attuale sistema che prevede concessioni di sei anni rinnovabili automaticamente alla scadenza per altri sei ed è stato prorogato ex lege fino al 2015, l'esecutivo ha deciso di puntare sull'attribuzione di un diritto di superficie di durata novantennale sulle coste e sugli eventuali edifici preesistenti.

Stando a quanto si apprende, lo strumento giuridico dovrebbe uscirne confermato ma verrebbe ridotta la sua durata per renderlo più "digeribile" alla commissione Ue che ha già detto di attendere chiarimenti sulle novità contenute nel provvedimento.

Oltre a un intervento di drafting sul pacchetto di semplificazioni l'opera di riscrittura del testo potrebbe investire i due commi dell'articolo 9 che "sterilizzano" gli effetti della direttiva 1999/70/Ce sul comparto scuola. La normativa europea impone infatti un tetto di tre anni per tutti i contratti a tempo determinato, dopodiché scatta la stabilizzazione automatica. Ritenendola vincolante anche per il settore pubblico, nei mesi scorsi alcuni tribunali italiani hanno disposto l'immissione in ruolo o un maxi-risarcimento per gli insegnanti che avevano svolto tre incarichi annuali. A questo punto la disposizione "blocca-ricorsi" potrebbe essere eliminata dal decreto e rinviata al disegno di legge comunitaria attualmente all'esame della Camera.

Il Colle peraltro ha fatto sapere ieri che il decreto sviluppo «è in istruttoria. Se ne stanno occupando, come prassi, il segretario generale della presidenza della Repubblica ed i consiglieri competenti». In sostanza, sono stati richiesti chiarimenti e si è in attesa della risposta, tenendo conto che i rilievi si estendono appunto a diversi punti del provvedimento.

Non è in discussione la firma del presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, che autorizza l'emanazione del decreto, il cui iter di conversione in legge partirà dalla Camera. Come accaduto in diverse altre occasioni, vengono sollecitate dal Colle modifiche o chiesti chiarimenti preventivi su un testo che al momento conserva il rango di «bozza di decreto legge», suscettibile dunque di variazioni prima del definitivo via libera da parte del Quirinale.

Il caso più recente ha riguardato il caos relativo alla gestione dell'emergenza rifiuti del novembre dello scorso anno (con annesso caso Carfagna). I rilievi del Colle, in particolare sulla mancanza di alternative alla cancellazione delle discariche inserite nella legge 123, con annessa impossibilità di assegnare le funzioni di sottosegretario ai commissari per la realizzazione dei termovalorizzatori, hanno indotto il governo a una frettolosa riscrittura del decreto varato in precedenza. E ancora nel febbraio 2009, con lo stop preventivo alle ronde, o in occasione del decreto "interpretativo" per le liste delle ultime elezioni regionali. L'assenso del Colle è stato concesso «obtorto collo», ma solo dopo aver imposto di fatto la riscrittura del primo decreto che era stato sottoposto alla valutazione preventiva di Napolitano.

(Eugenio Bruno e Dino Pesole, Il Sole 24 ORE 12 maggio 2011)

Urbanistica: “ideare e realizzare un nuovo habitat urbano” – «Occorre ideare e realizzare un nuovo habitat urbano, avviando – nel lungo periodo e in sinergia con istituzioni, università, urbanisti, associazioni ambientaliste e costruttori – un’operazione di ampio respiro sul tema dell’abitare. Lo stato del patrimonio edilizio delle nostra città, e in particolare delle periferie, è in condizioni tecniche, energetiche e ambientali assolutamente disastrose, con conseguenze negative sulla vivibilità, alla quale non si può rinunciare». Lo ha detto Leopoldo Freyrie, presidente del Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, intervenendo al XXVII Congresso dell’Istituto nazionale di urbanistica, “La città oltre la crisi”, svoltosi a Livorno. Per gli architetti italiani «il recupero ambientale dell’edificato non solo permetterebbe di ridisegnare le città, ma consentirebbe di “ristrutturare” il nostro Paese riportandolo negli standard di sicurezza e

di efficienza dai quali è attualmente fuori, con un notevole risparmio per i cittadini sui quali gravano i costi per arginare il degrado delle proprie abitazioni». «Un'operazione – quella del rinnovamento e della riqualificazione delle città – secondo Ferruccio Favaron, presidente del dipartimento Politiche urbane e territoriali – che, dal punto di vista finanziario, può essere realizzata attraverso strumenti tra i quali l'utilizzo di incentivi fiscali, della perequazione urbanistica, di fondi europei; da quello economico, riequilibrando risorse e investimenti pubblici da progetti che riguardano grandi opere infrastrutturali, a interventi sulle nostre
città».
(Il Sole 24 ORE - Consulente immobiliare 883-2011)

Nel decreto una maxiriforma degli appalti e il silenzio assenso per il permesso di costruire. Costruzioni, cantiere riapertoMa per le opere pubbliche tetti pesanti a riserve, opere compensative e varianti.

Uno scossone agli appalti e all'edilizia. Si può sintetizzare così l'effetto del decreto sviluppo, varato la scorsa settimana dal Consiglio dei ministri e atteso in «Gazzetta» per il 12 maggio. L'intervento è ad ampio raggio: per gli appalti si può ben parlare di un quarto decreto correttivo del codice, con in più la sorpresa di alcuni ritocchi al regolamento, prima fra tutti la proroga dei vecchi certificati lavori con le istruzioni per ottenere la nuova categoria OS35.
Per l'edilizia privata le modifiche sono di meno come numero, ma di grandissimo impatto. Una fra tutte: il permesso di costruire che per i beni e le aree non vincolate diventa possibile con il silenzio assenso. Per i Comuni sotto i 100mila abitanti si fissa un limite di risposta dell'amministrazione di 90 giorni, che raddoppiano per i Comuni più grandi. Mentre nelle aree soggette a vincolo il no della Sovrintendenza andrà interpretato come silenzio rifiuto. Il piano casa poi diventa soprattutto un piano di sostituzione edilizia: le nuove leggi regionali devono regolare proprio la possibilità della demolizione e ricostruzione con un premio di volumetria del 20%, ma anche la tanto attesa possibilità di cambiare sagoma e destinazione d'uso.
Le principali modifiche al codice degli appalti sono indicate nella tabella a fianco. Forse l'intervento di portata più ampia è la razionalizzazione e la semplificazione delle cause di esclusione dagli appalti.
Il principio guida è che le amministrazioni non possono fare di testa propria e introdurre nuove ipotesi di esclusione oltre a quelle previste dalle leggi. Per semplificare il lavoro si affida poi all'Autorità dei contratti il compito di predisporre dei bandi tipo che vanno presi a modello proprio per le cause di esclusione. Fortissima la riduzione delle violazioni sulla sicurezza: in pratica si sta fuori solo dopo che il cantiere è stato sospeso per lavoro nero o irregolare. Così come i guai con il Fisco scattano solo dai ventimila euro in su.
Forte il giro di vite sulle opere compensative: il tetto del 2% scatta subito, sui progetti preliminari non ancora approvati e si estende a tutte le opere anche quelle fuori dalla legge obiettivo (fino al 2013). Da segnalare poi anche l'intervento sulle opere di urbanizzazione primaria a scomputo, fatto con il Tu edilizia: la gara non serve più, potranno essere realizzate direttamente dal costruttore.
Alla fine non hanno trovato posto nel Dl né il divieto di arbitrati negli appalti, né l'eliminazione del parere obbligatorio del Soprintendente se il Comune ha recepito nel Prg le prescrizioni del piano paesaggistico regionale. E per quanto riguarda le false dichiarazioni dei requisiti di gara non scatta l'automatica ammissione nei casi in cui non c'è dolo o colpa grave, ma al contrario, la decisione è affidata all'Autorità.
(Valeria Uva, Il Sole 24 ORE – Edilizia e territorio Tabloid, 9 - 14 maggio 2011, n. 18)

In molte Regioni italiane è caos sulla segnalazione di inizio attività: in tanti preferiscono ricorrere. Semplificazioni, già fallito il test.

Meno Scia e Dia, più permessi di costruire.
La semplificazione della segnalazione certificata di inizio attività, introdotta dal Governo circa un anno fa, ha avuto alla prova dei fatti effetti opposti rispetto a quanto ci si attendeva.
In molte regioni, infatti, la confusione portata dal nuovo titolo abilitativo, i cui confini in edilizia sono ancora fumosi, sembra aver spinto molti privati e progettisti a scegliere la strada più sicura, il permesso di costruire, accantonando anche l'opzione della denuncia di inizio attività. Succede in Puglia, Piemonte, Sicilia e in Lombardia. Ma anche nelle altre regioni la strada della semplificazione

resta ancora tutta da percorrere. E restano fortissime le perplessità su come rendere operativa la deregulation pensata dal Governo. A spiegare come vanno le cose è Angela Barbanente, assessore alla Qualità del territorio della Puglia, che afferma: «Ipoteticamente la Scia potrebbe sostituire la Dia. Ma in realtà nessuno la usa. Basti pensare che, spesso, anche quando basta la Dia, si preferisce il permesso di costruire. I professionisti hanno timori a usare titoli abilitativi che li gravano di responsabilità. Tanto più che la Scia può essere uno strumento rischioso in edilizia perché permette all'amministrazione di intervenire solo ex post, quando le opere sono già realizzate».
Una tendenza che viene confermata anche dal Piemonte dove, nel dubbio sulla possibilità di usare la Scia, si sta registrando un aumento di permessi di costruire. In una direzione simile va la Lombardia. «Da noi si usa la Scia per tutto ciò che non è attività libera o permesso di costruire – dicono dal dipartimento Urbanistica –, come le ristrutturazioni pesanti o le nuove costruzioni ». E confermano che la situazione di questi mesi ha portato un aumento di domande di permesso di costruire in tutte quelle ipotesi nelle quali la legge prevedeva a l t e r n a t i v i t à tra Dia e permesso: ristrutturazione, man u t e n z i o n e straordinaria, restauro e risanamento. Anche in Sicilia, dove c'è ancora la concessione edilizia, si sceglie in molti casi di utilizzare il titolo abilitativo più pesante per avere maggiori certezze. «La Scia a livello generale è stata recepita ad aprile, ma la sua applicazione in edilizia presenta diversi nodi da sciogliere – afferma Giovanni Fazio, del dipartimento Urbanistica della Regione –. Così, molti tra progettisti e privati tagliano
corto e decidono di utilizzare la concessione per ristrutturazioni e nuove costruzioni. Anche perché il silenzio assenso sulla concessione da noi c'è da 17 anni». E con l'entrata in vigore della Lr 5/2011, fa sapere il tecnico regionale, ne sono stati ridotti i termini: il silenzio assenso scatta dopo 75 giorni e non più dopo 120, visto che è stato eliminato il parere della commissione edilizia. Insomma, in due mesi e mezzo si possono iniziare i lavori.
Anche in Emilia Romagna, il silenzio assenso sul permesso di costruire già c'è dal 1995: si possono avviare gli interventi dopo 75 giorni dalla richiesta (135 per i Comuni sopra i 100mila abitanti).
Su questo fronte si è mossa di recente anche la Provincia autonoma di Trento. «Siamo intervenuti nell'ottobre 2010 riordinando la materia edilizia e urbanistica – dice Mauro Gilmozzi, assessore all'Urbanistica –. Abbiamo allargato in confini dell'attività libera, rivisto Dia e concessione edilizia. Per quest'ultima, in particolare, è stata introdotta una procedura che permette ai privati di autocertificare l'inizio dei lavori se il Comune non risponde nei tempi: si tratta, nel rispetto di determinate condizioni, di un silenzio assenso certificato che scatta dopo 60 giorni. Chi fa la certificazione può partire, assumendosene le responsabilità ». Nessuna intenzione, invece, di percorrere la strada della Scia in edilizia.
E c'è anche chi resta a guardare. Tutto fermo in Campania, dove non ci sono aggiornamenti sulla Scia, che ancora non è stata introdotta, e restano le molte ipotesi di Dia alternativa al permesso di costruire.
La Liguria, allo stesso modo, conserva un quadro piuttosto stabile dall'approvazione della legge regionale n. 16 del 2008, che prevede un vasto uso della Dia obbligatoria per diverse tipologie di intervento, ampliamenti inclusi.
«Stiamo lavorando per avviare un uso più vasto della Scia», fanno sapere. Per adesso il permesso di costruire può essere usato solo per le nuove costruzioni e per le demolizioni con ricostruzione da piano casa.
Confusione anche in Friuli Venezia Giulia, dove dagli uffici tecnici fanno sapere che «l'applicazione della Scia è molto controversa», anche se «non ci sono dubbi che prevalgano le modifiche portate dalla legge nazionale ».
Il permesso di costruire resta sulle sulle nuove costruzioni.
(G.Latour e F. Nariello, Il Sole 24 ORE – Edilizia e territorio Tabloid, 9 - 14 maggio 2011, n. 18)

Una riforma degli appalti e una rivoluzioneanche per le nuove costruzioni.
Ma allo stesso tempo anche una rigorosa compressione dei costi delle opere pubbliche, con la quale i costruttori dovranno fare i conti da subito. È corposo l'intervento che il decreto sviluppo riserva al settore delle costruzioni. Nel pacchetto di misure approvato la scorsa settimana e atteso in Gazzetta per il 12 maggio ci sono sia misure di semplificazione molto attese, sia provvedimenti anti crisi come la proroga di altri due anni dei requisiti morbidi per la qualificazione nei lavori pubblici e nelle gare di progettazione.

Importante anche il contributo dato dall'edilizia privata, con l'eliminazione dell'ultimo titolo abilitativo che ancora doveva attendere un formale assenso dell'amministrazione per essere perfezionato: il permesso di costruire. Intanto il Cipe ha dato il via libera al piano di social housing da 15mila nuovi alloggi.

Appalti. Il giro di vite partirà da subito. Dai progetti preliminari non ancora approvati. Si parte da lì e si arriva al definitivo dove il tetto per le opere compensative scende dal 5 al 2% e ricomprende le richieste della Via. Per la prima volta il tetto varrà anche per le opere fuori dalla legge obiettivo. Stop anche alle riserve, ammesse solo su progetti non validati e con un limite del 20 per cento. Sul fronte delle semplificazioni va ricordata l'esclusione automatica delle offerte anomale che sale fino a 4,8 milioni.

Edilizia. Il silenzio assenso si applica anche al permesso di costruire. Si può partire dopo 90 giorni dalla domanda nei piccoli centri e dopo 180 in quelli più grandi. Tempi più lunghi se ci sono i vincoli.

Piano città. Nuovo valzer di leggi regionali, questa volta per promuovere la riqualificazione di aree degradate. Il premio di volumetria può arrivare al 20% sul residenziale e al 10% nel non residenziale. Ma la grande novità è che sono ammesse le modifiche della sagoma e delle destinazioni d'uso.

(Frontera e Uva, Il Sole 24 ORE Edilizia e territorio tabloid n. 18)

Ora attenti all'impatto iniziale

Le misure varate dal Governo la scorsa settimana rispondono alle forti attese di semplificazione nella gestione delle gare e di taglio dei tempi per le opere minori.

Va in questa direzione la riforma delle cause di esclusione e la nuova soglia di esclusione automatica delle offerte anomale. Anche sul fronte urbanistico il decreto rimuove molti degli ostacoli che finora intralciavano l'edilizia. Un po' più difficile da digerire per i costruttori il giro di vite sulle riserve e sulle opere compensative. Ma a questo punto quello che più preoccupa è il primo impatto. Le riforme infatti sono così numerose e complesse che rischiano in una prima fase di creare l'effetto inverso, di inceppare cioè i motori piuttosto che riavviarli. Forse una maggiore gradualità avrebbe aiutato nell'applicazione.

(Il Sole 24 ORE Edilizia e territorio tabloid 9 - 14 maggio 2011 n. 18)

Permesso di costruire nell'edilizia privata, arriva il silenzio-assenso entro un massimo di 90 giorni

Novanta giorni per avere il «permesso di costruire», quello che una volta si chiamava licenza edilizia; i giorni diventano 150 nelle città con più di 100mila abitanti o per progetti particolarmente complessi. Il silenzio-assenso scatta ora per gli interventi edilizi privati più pesanti dopo che la liberalizzazione negli ultimi anni aveva coinvolto tutta l'edilizia minore con l'estensione della Dia (denuncia inizio attività) e della Scia (segnalazione certificata di inizio attività). Entro i termini previsti dal decreto legge per lo sviluppo varato ieri il cittadino dovrà avere una risposta chiara alla propria domanda: un sì, un no oppure comunque scatterà il silenzio-assenso. Il termine ordinario per il silenzio assenso si potrà allungare qualora siano necessarie le «interruzioni» previste in due casi: qualora il responsabile del procedimento richieda «modifiche di modesta entità» alla richiesta originaria (l'interessato avrà 15 giorni di tempo per rispondere e integrare la documentazione) oppure qualora siano necessarie integrazioni alla documentazione (in questo caso il termine per il silenzio-assenso riparte dalla data in cui la documentazione viene presentata). Ci potrà essere una sola interruzione del termine, quindi, non si andrà comunque molto oltre i 90 giorni per i piccoli centri e i 150 per le città maggiori.

Le opere interessate

Vediamo, però, la "pratica" dall'inizio. Anzitutto per quali opere sia ancora obbligatorio il permesso di costruire. Il testo unico per l'edilizia (Dpr 380/2001) ha risentito della liberalizzazione e le tipologie per cui il permesso è ancora obbligatorio sono solo tre: nuove costruzioni, ristrutturazioni urbanistiche (si tratta di operazioni di trasformazione di intere porzioni di città come demolizioni e ricostruzioni o riqualificazione di aree dismesse), ristrutturazioni edilizie. Questa terza tipologia si articola però in sei varianti: frazionamento immobiliare (aumento di unità immobiliari), aumento del volume, modifica della sagoma, variazione dei prospetti o modifica delle superfici, cambiamento di destinazione d'uso per i soli centri storici.

Si aggiunga che molte regioni ahnno spinto la liberalizzazione edilizia anche oltre gli standard nazionali e alcune di queste tipologie sono realizzabili con la cosiddetta Super-Dia.

La domanda

Dovrà essere presentata allo sportello unico per l'edilizia del comune. Si dovrà allegare anzitutto l'attestazione del titolo di legittimazione a prresentare la domanda (per esempio il titolo di proprietà dell'immobile). Poi gli elaborati progettuali e altri documenti eventualmente previsti dal regolamento edilizio. Infine la dichiarazione di un progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati o adottati, ai regolamenti edilizi, alle norme di settore e in particolare alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio igienico-sanitarie, di efficienza energetica.

L'iter

Dopo dieci giorni lo sportello unico nomina un responsabile del procedimento. Entro sessanta giorni il responsabile del procedimento dovrà notificare una proposta di provedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto. Questo termine diventa di 120 giorni nei comuni con oltre 100mila abitanti o per i progetti particolarmente complessi (devono essere definiti così dal responsabile del procedimento). Nei trenta giorni successivi alla presentazione della proposta di provvedimento, il responsabile dovrà presentare il provvedimento definitivo. Qualora l'esito sia di rigetto, altri dieci giorni per motivarlo.

I vincoli sul bene

Il silenzio-assenso non si applica nel caso sull'immobile siano presenti vincoli ambientali, paesaggistici e culturali. In questi casi si segue una procedura diversa. Se il vincolo compete all'amministrazione comunale, il termine per il silenzio-assenso decorre a partire dal rilascio dell'atto di assenso. Ove tale atto «non sia favorevole», decorso il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo del responsabile del procedimento, si intende formato il silenzio-rifiuto. Un margine di dubbio rest qualora l'amministrazione titolare del vincolo non si esprima: decorre comunque il silenzio-assenso? Dallo spirito della norma sembra di poterlo escludere, dalla lettera no. L'altro caso è quello in cui la titolarità della salvaguardia del vincolo spetti a un'amministrazione diversa da quella comunale, per esempio alla Soprintendenza. In questo caso il responsabile del procedimento dovrà convocare una conferenza di servizi e acquisire lì il parere. Anche in questo caso l'esito «non favorevole» fa scattare il silenzio-rifiuto, mentre la mancata pronuncia (o mancata partecipazione alla conferenza di servizi) non viene esplicitamente prevista.

(Giorgio Santilli, Il Sole 24 ORE, 6 maggio 2011)

Rischio sismico: un test per giocare la partita della prevenzione

Sei in campo, in panchina o in tribuna?». Il dipartimento della Protezione civile (www.protezionecivile.it) lancia un test on line dal sapore calcistico per misurare la capacità dei cittadini di affrontare un rischio sismico. In base alle risposte il giocatore scopre quale ruolo può svolgere nella partita della prevenzione. L'intento del test è quello di sensibilizzare la società civile: alla fine del gioco una nota raccomanda di ampliare le proprie informazioni su piani di protezione comunale e criteri di costruzione antisismici.

(Guida agli Enti Locali, 7 aprile 2011, n. 19)

Energia

Edifici a risparmio energetico

La diagnosi energetica entra nella contrattazione immobiliare assumendo un rilievo sostanziale per la valutazione degli edifici. Il nuovo comma 2-ter dell'art. 6, D.Lgs. n. 192/2005 (introdotto dal D.Lgs n. 28/2011, G.U. n. 71/2011, s.o. n. 28), prevede in modo tassativo che «Nei contratti di compravendita e locazione di edifici e singole unità immobiliari deve essere inserita apposita clausola con la quale l'acquirente o il conduttore danno atto di aver ricevuto le informazioni e la documentazione in ordine alla certificazione energetica degli edifici».

La normativa prende in considerazione sia l'informazione che la consegna della documentazione tecnica; i due aspetti sono distinti e autonomi.

L'art. 9, allegato «A» al D.M. 26 giugno 2009, pur nel rispetto di una corretta informazione dell'acquirente, prevede la possibilità per il proprietario di edifici di superficie utile inferiore o

uguale a 1.000 mq di ottemperare agli obblighi di legge con una dichiarazione nella quale affermi che:
- l'edificio è di classe energetica G;
- i costi per la gestione energetica sono molto alti.

La predetta eccezione, da utilizzare solo nelle ipotesi residuali, non deve offuscare la rilevanza data dalla nuova norma alla totale consapevolezza dell'acquirente delle caratteristiche di classificazione energetica. In Francia, dal 1° gennaio 2011, è obbligatorio indicare già sugli annunci immobiliari la classe energetica dell'unità immobiliare (Legge Grenelle 2). È inevitabile che il mercato ne sarà influenzato con un taglio delle quotazioni immobiliari per gli alloggi con le performance peggiori. La disciplina dettata dal D.Lgs. n. 192/2005 trova integrale applicazione nelle Regioni che non hanno legiferato in materia; nelle Regioni che invece hanno dettato norme specifiche (Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Puglia), si dovrà coordinare e integrare la normativa nazionale con quella regionale. La diagnosi energetica (identificata come nel resto d'Europa con un simbolo che parte dalla lettera A per arrivare alla lettera G) entra così nella contrattazione immobiliare assumendo un rilievo sostanziale per una consapevole valutazione delle caratteristiche ambientali degli edifici. Il notariato è chiamato ad applicare la detta normativa con senso etico di responsabilità e con coerenza con la propria funzione di «testimoni delle regole» in sintonia con le istanze sociali del contesto umano nel quale opera.
(Alessandro De Donato, Il Sole 24 Ore - Immobili & Diritto, aprile 2011, n. 4 pag. 7,)

Fotovoltaico di piccola taglia: sugli edifici premi fino a 1 MW

Il quarto conto energia ha riservato una particolare attenzione ai piccoli impianti fotovoltaici, facendo leva sul mantenimento di tariffe generose (si vedano grafici e tabelle in pagina), sulla previsione di incrementi premiali della tariffa per ai piccoli impianti, nonché sulla previsione di un regime semplificato di ammissione. Sono piccoli impianti fotovoltaici quelli che – avendo una potenza sino ad 1 MW – vengono realizzati su edifici, nonché gli impianti fotovoltaici collocati a terra che, avendo una potenza non superiore a 200 kW, cedono l'energia prodotta alla rete secondo lo schema contrattuale dello scambio sul posto. Anche a prescindere dalla potenza, sono in ogni caso considerati piccoli gli impianti realizzati su edifici o aree di proprietà della Pa. I piccoli impianti possono usare tanto moduli e tecnologie tradizionali, quanto – se integrati in edifici – avere caratteristiche innovative o usare le tecnologie di concentrazione della radiazione solare (e quindi rientrare nelle maggiori tariffe riservate previste dai titoli III e IV del Dm 5 maggio 2011). Dal 2013 gli impianti collocati a terra, salvo che insistano su aree della Pa, usciranno dal novero dei piccoli impianti, perché per gli impianti che entrano in esercizio da quella data in poi il quarto conto energia prevede l'incompatibilità delle tariffe omnicomprensive col regime dello scambio sul posto, che è invece uno dei requisiti affinché gli impianti collocati a terra rientrino nel novero dei piccoli impianti. I piccoli impianti sono ammessi al conto energia senza limiti di costo, se entrano in esercizio entro il 31 dicembre 2012 e ricevono per 20 anni la tariffa prevista per il relativo scaglione di potenza nel mese in cui entrano in esercizio. Per gli impianti entrati in esercizio dal 2013 in poi, invece, si applicheranno le riduzioni delle tariffe previste nel Dm 5 maggio 2011, laddove fossero superati i costi indicativi ivi previsti per ciascun periodo (complessivamente 1.361 milioni di euro dal 2013 al 2016). I piccoli impianti vengono spesso realizzati senza autorizzazione unica. Con il quarto conto energia diventa necessario che alla richiesta di ammissione al conto energia sia allegata una dichiarazione del Comune con cui viene attestato che il titolo usato al posto dell'autorizzazione unica (Dia, Pas o comunicazione in edilizia libera) è idoneo a realizzare l'impianto. Inoltre, ai fini della determinazione del livello di tariffa applicabile, più impianti in qualsiasi modo riconducibili a un unico soggetto responsabile, laddove siano localizzati nella medesima particella catastale, o su particelle contigue, si intendono come un unico impianto di potenza cumulativa. Quanto ai regimi premiali, per incentivare l'uso efficiente dell'energia, i piccoli impianti sugli edifici possono beneficiare di una maggiorazione della tariffa: il bonus è pari alla metà della percentuale di riduzione del fabbisogno di energia derivante dagli interventi migliorativi delle prestazioni energetiche dell'edificio su cui l'impianto fotovoltaico è installato. Gli interventi devono essere individuati prima di essere eseguiti in una certificazione energetica, effettuati sull'involucro edilizio e confermati in una nuova certificazione energetica dell'edificio. Per i piccoli impianti realizzati su edifici di nuova costruzione la maggiorazione arriva al 30%, se le prestazioni energetiche per il raffrescamento estivo e per la climatizzazione invernale dell'involucro sono

inferiori ai minimi di legge di almeno il 50%. In alternativa al premio per l'uso efficiente dell'energia, la tariffa può essere incrementata del 5% per i piccoli impianti, realizzati da Comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti.
(Matteo Falcione, Mileto Giulian, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 23 maggio 2011 - p.51)

Dieci categorie per valutare la sostenibilità degli edifici

Parte la nuova certificazione energetica per il Piano casa della Campania. Sul « Bollettino Ufficiale» regionale numero 24 del 18 aprile 2011, sono state pubblicate le « Linee Guida per la valutazione della sostenibilità energetico-ambientale degli edifici. Protocollo Itaca Campania sintetico», approvate dalla giunta il 12 aprile scorso. Il documento dà attuazione alle disposizioni contenute negli articoli 4, 5, 7 e 12 della legge regionale 19/2009 sul Piano Casa, come modificata dalla successiva norma 1/2011, e mira a incentivare l'uso dei materiali per l'edilizia sostenibile, definendo criteri di valutazione che garantiscano elevate performance energetico-ambientali. Per l'elaborazione del documento, l'amministrazione regionale ha utilizzato come riferimento il Protocollo Itaca sintetico del 2009, un sistema nazionale di valutazione della qualità ambientale per gli edifici residenziali nato dal gruppo di lavoro sulla bioedilizia di Itaca (associazione federale delle regioni italiane), adattandolo alle condizioni climatiche campane. Il testo prevede un sistema a punteggio che consente di valutare e certificare il livello di sostenibilità degli interventi edilizi e di stabilire le soglie minime al di sotto delle quali non è consentito il rilascio delle certificazioni. Il Protocollo Itaca Campania, in particolare, è articolato in criteri che individuano sia parametri energetici che di carattere ambientale. La valutazione avviene attraverso cinque aree (qualità del sito; consumo di risorse; carichi ambientali; qualità ambientale indoor; qualità del servizio) che comprendono 15 criteri raggruppati in 10 categorie. L'edificio, infatti, acquisisce un punteggio che varia da -1 a +5, assegnato in funzione del soddisfacimento di ognuno dei criteri. Vengono presi in considerazione i requisiti che definiscono il rapporto del fabbricato con il contesto urbano, sia dal punto di vista del comportamento dell'edificio nei confronti dell'ambiente (scarichi ed emissioni), sia dell'ambiente urbano circostante (aree verdi ed altri edifici), sia in relazione all'esigenza di conservare il benessere dell'ambiente interno. Con questo sistema sarà possibile, quindi, valutare per ogni intervento il consumo di risorse, la quantità di materie prime utilizzate per la costruzione a fronte di materiali riciclati o recuperati e l'impatto inquinante sull'ambiente dovuto all'emissione di anidride carbonica. « Il Piano casa regionale – spiega l'assessore all'urbanistica, Marcello Taglialatela - consente l'ampliamento e la sostituzione di fabbricati esistenti, incentivando il rinnovamento e la riqualificazione dell'attuale patrimonio edilizio. Le linee guida, in attuazione anche delle direttive comunitarie e del decreto ministeriale del 26 giugno 2009, introducono criteri generali per la progettazione e la realizzazione degli interventi edilizi, in grado di soddisfare le esigenze di tutela ambientale e risparmio energetico». Gli interventi disciplinati sono: ampliamento del 20% del volume per usi abitativi; riqualificazione e adeguamento delle strutture esistenti su edifici destinati ad attività produttive, commerciali, turistico-ricettive e servizi con superficie non superiore a 500 metri quadrati; demolizione e ricostruzione dell'edificio con aumento di volumetria entro il limite del 35%; riqualificazione urbana destinata ad edilizia residenziale; interventi edilizi in area agricola; realizzazione di immobili di edilizia residenziale sociale e riqualificazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica; interventi su immobili dismessi; mutamento di destinazione d'uso di edifici non residenziali. « L'applicazione delle linee guida – conclude Taglialatela – porterà benefici concreti di risparmio sulle bollette energetiche dei cittadini e consentirà di razionalizzare il sistema di raccolta dei rifiuti a livello di quartiere».
(Brunella Giugliano, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 11.5.2011 - p.51)

Rinnovabili, via libera al nuovo decreto sul fotovoltaico

Semaforo verde del Cdm all'accordo tra i ministri dell'Ambiente e dello Sviluppo economico sul decreto per le fonti rinnovabili, atteso entro fine aprile. Il provvedimento passerà ora alla firma dei ministri competenti. Secondo le ultime modifiche gli impianti riceveranno un aiuto commisurato al momento in cui entreranno in servizio, ma il sussidio sarà un po' più basso ogni mese, e quindi chi arriverà prima avrà un incentivo più cospicuo. Questo incentivo partirà dal momento della connessione alla rete. In caso di ritardo nell'allacciamento ci sarà una salvaguardia: è previsto un indennizzo secondo la delibera dell'Autorità dell'energia sul testo integrato delle connessioni attive.
(Il Sole 24 ORE – Guida agli enti locali, 14 maggio 2011 n. 20)

La Basilicata produrrà il 10% del fabbisogno petrolifero nazionale. L'incremento è atteso nel 2015, quando entrerà in funzione il giacimento di Tempa Rossa

Il presidente della Regione Basilicata, Vito De Filippo, il sottosegretario all'Istruzione, Guido Viceconte, e quello allo Sviluppo economico, Stefano Saglia, hanno sottoscritto il Memorandum d'intesa Stato-Regione per promuovere lo sviluppo della Basilicata, legato al previsto aumento della produzione d'idrocarburi. “Il documento - si legge in una nota ufficiale - pone le basi a una collaborazione strategica tra Governo e Regione, tesa a rafforzare la competitività del sistema produttivo e formativo della Basilicata, come riconoscimento dell'incisivo contributo della regione all'approvvigionamento energetico nazionale". Il giacimento petrolifero della Val d'Agri copre oggi il 6% del fabbisogno nazionale; si dovrebbe salire al 10% nel 2015 quando entrerà in produzione il giacimento di Tempa Rossa. L'intesa, "in coerenza con il Piano Nazionale per il Sud e con gli altri strumenti della programmazione comunitaria, nazionale e regionale, punta a definire e attuare gli interventi ritenuti strategici per lo sviluppo industriale locale, la ricerca, le infrastrutture e la formazione, con l'obiettivo di assicurare un'effettiva ricaduta occupazionale sul territorio e il rendimento sostenibile agli investimenti delle compagnie petrolifere, garantendo nel contempo la massima prevenzione e tutela dell'ambiente del territorio e della salute pubblica". "Con spirito di servizio - ha dichiarato il presidente della Regione De Filippo - la Basilicata è pronta a fare la sua parte in favore del Paese su un tema delicato quale è quello dell'energia. Di contro, ci aspettiamo altrettanta disponibilità a riconoscere il nostro ruolo, favorendo occasioni di sviluppo quale forma di compensazione per quanto la Basilicata darà in un settore così importante per l'economia nazionale". "I recenti fatti internazionali - ha aggiunto Saglia - dimostrano che è tempo di una rivalutazione delle produzioni nazionali di olio e gas e di porsi in un'ottica di sistema. Con questa prospettiva si sviluppa l'iniziativa di collaborazione tra il Governo e la Regione Basilicata, strategica per l'approvvigionamento energetico del nostro Paese".
(http://energia24club.it, 3 Maggio 2011)

Dopo Fukushima il nucleare dice addio ai sogni di grandezza. Nel breve periodo molti progetti atomici saranno accantonati in favore di investimenti nelle fonti fossili

Per il nucleare esiste un prima e dopo 11 marzo: se sino a quel momento l'atomo aveva mostrato segnali di timida ripresa (soprattutto in estremo oriente) ed era considerato come un elemento importante di diversificazione del mix energetico globale, l'incidente alla centrale di Fukushima ha completamente cambiato le carte in tavola, anche se comunque non si potrà rinunciare a questa fonte energetica dall'oggi al domani. Di questi temi si è parlato in occasione del convegno “Energia nucleare: Riflessioni dopo l'incidente di Fukushima” organizzato dall'Università Bocconi, che ha cercato anche di tracciare un bilancio sulla convenienza di questa fonte di produzione energetica.
Dal secondo dopoguerra ad oggi, la scelta di diversi Paesi di puntare sul nucleare ha sempre comportato costi e benefici per la società nel suo complesso: l'atomo infatti è un'energia "tecnologica": a differenza delle fonti tradizionali richiede poca materia prima e molta tecnologia. Questo sforzo tecnologico necessita di ingenti risorse di ricerca e sviluppo che difficilmente possono essere garantite dai privati e che, dunque, non possono che essere messe a disposizione dal settore pubblico. Il boom del nucleare europeo, infatti, è avvenuto in un contesti caratterizzati da un monopolio pubblico dell'energia, molto diverso dallo scenario attuale di concorrenza. Questo spiega il progressivo aumento dell'età media degli impianti atomici europei: il nucleare richiede investimenti di lungo periodo difficilmente sostenibili dal mercato, che privilegia il breve periodo e, soprattutto, la profittabilità. Un altro punto critico è dettato dalla forte inerzia di questa tecnologia: una volta imboccata una certa strada (ad esempio Epr piuttosto che altro) è poi difficile tornare indietro. Inoltre il nucleare, nonostante la grande attenzione per la sicurezza, resta sempre potenzialmente pericoloso, poiché i reattori rilasciano prodotti radioattivi, che possono mettere a rischio la sicurezza di lavoratori, ambiente e popolazione circostante. Come ha spiegato Giuseppe Bolla, senior advisor di Energylab, la sicurezza delle centrali nucleari è diventata sistematica dopo gli incidenti di Thre Mile Island (1979) e Chernobyl (1986). “Questi due episodi - spiega Bolla- furono determinati dal malfunzionamento o dall'inadeguatezza dei sistemi delle centrali, nonché da errori umani. A Fukushima si è invece verificato un evento naturale di estrema gravità che ha ecceduto le assunzioni di sicurezza ambientale alla base del progetto. La centrale giapponese, cioè, era stata costruita ipotizzando la possibilità di un sisma di minori dimensioni rispetto a quello che si

è poi verificato l'11 marzo. In realtà il terremoto in sé non ha distrutto l'impianto (che si è infatti fermato) ma lo tsunami successivo ha provocato i maggiori danni, mettendo fuori uso i sistemi di raffreddamento".
Se dunque dopo la catastrofe ucraina si è cercato di individuare le deficienze nella concezione e nella realizzazione delle strutture, dopo Fukushima si impone a livello internazionale un riesame critico dell'adeguatezza delle misure di gestione e mitigazione incidenti anche per eventi inverosimili (sisma, allagamento, tornado, ecc). Tuttavia secondo Bolla già gli impianti di terza generazione avanzata, tra cui gli Epr di cui l'Italia si sarebbe dovuta dotare, sarebbero in grado di fronteggiare eventi di estrema gravità come la fusione del nocciolo (quello che in pratica è successo a Fukushima) senza neppure bisogno di evacuare la popolazione circostante. In realtà nel campo ambientalista (per esempio Greenpeace) già prima della catastrofe giapponese esistevano invece forti dubbi su questi impianti ma, in ogni caso, anche la nuova generazione del nucleare sarà interessata nei prossimi anni alla nuova stretta sulla sicurezza atomica che, negli auspici di molti, dovrebbe portare a standard stabiliti su scala globale.
"Dopo Fukushima - spiega Luigi De Paoli dell'Università Bocconi- è arrivato il momento di rafforzare il regime della competenza internazionale sulla sicurezza di progetto e di gestione dei reattori nucleari, inclusa l'autorità di imporre il retrofitting (l'aggiornamento tecnologico di vecchi impianti, ndr). Non si tratta però di una cosa semplice da fare, anche perché alla fine ogni Paese vuole decidere a casa propria. Importante è anche affrontare il problema dei rifiuti radioattivi, perché, nonostante le soluzioni esistano, soltanto due Paesi al mondo si sono dotati di un deposito definitivo".
Le prospettive per il nucleare, comunque, non sono rosee: la scomparsa e il rallentamento dei programmi di sviluppo atomico determineranno un ulteriore aumento dell'età media delle centrali, tanto che difficilmente l'atomo potrà continuare a conservare l'attuale peso sul fabbisogno elettrico globale. Nel breve termine questo comporterà inevitabilmente un aumento del consumo dei combustibili fossili (a causa della domanda crescente di energia dei Paesi emergenti), maggiori costi energetici e un possibile aggravamento del global warming. In positivo ci saranno maggiori possibilità per la generazione distribuita, soprattutto sul lungo termine. Ma proprio per via dell'inerzia di cui si parlava prima, i Paesi nuclearisti come la Francia difficilmente abbandoneranno di punto in bianco questa fonte energetica. Fukushima, piuttosto, sembra aver fatto calare definitivamente il sipario sul nucleare italiano, nonostante la parziale promessa del Governo di riprendere in mano il tema una volta disinnescata la mina del referendum: "Ero scettico sull'effettivo ritorno al nucleare italiano già prima di Fukushima - conclude De Paoli-. Questa fonte ha bisogno di un consenso diffuso e di sistema, con tutti gli anelli della catena (industria, utlity, autorità e Pa) che funzionino perfettamente. È chiaro che rispetto a due mesi fa queste condizioni oggi sussistono ancora meno".
(Gianluigi Torchiani http://energia24club.it, 9 Maggio 2011)

Energia: firmato decreto interministeriale su incentivi per fotovoltaico

E' stato firmato il 5 maggio il decreto interministeriale che disciplina le modalità di incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici. Il nuovo sistema si applica agli impianti fotovoltaici che entrano in esercizio in data successiva al 31 maggio 2011 e fino al 31 dicembre 2016, per un obiettivo indicativo di potenza installata a livello nazionale di circa 23.000 MW, corrispondente ad un costo indicativo cumulato annuo degli incentivi stimabile tra 6 e 7 miliardi di euro. Il regime di sostegno è assicurato secondo obiettivi indicativi di progressione temporale della potenza installata coerenti con previsioni annuali di spesa. Possono beneficiare delle tariffe incentivanti: le persone fisiche; le persone giuridiche; i soggetti pubblici; i condomini di unità immobiliari ovvero di edifici. La tariffa percepita viene determinata dal momento dell'entrata in esercizio dell'impianto, con la garanzia del rispetto dell'iter di connessione da parte del gestore di rete, in conformità con i tempi e le relativi sanzioni previste dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Il decreto prevede inoltre una serie di strumenti per rafforzare e potenziare la filiera industriale italiana attiva nella produzione di impianti fotovoltaici, quali: premialità per le installazioni finalizzate alla sostituzione di amianto, per la realizzazione di impianti in aree da bonificare o soggette a recupero ambientale, per i moduli su barriere fonoassorbenti.
(fonte www.governo.it. 10/05/2011)

Revisione della direttiva 2003/96/CE

Il 13 aprile 2011 la Commissione Europea ha adottato la proposta di modifica della direttiva 2003/96/CE che ridefinisce il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (COM(2011)169). Con questa proposta la Commissione intende, in particolare, ristrutturare il quadro di tassazione esistente prendendo in considerazione il contenuto energetico dei prodotti e le emissioni di CO2 che comportano. Contributi e osservazioni ritenuti utili sulla proposta possono essere inviati entro il 20 giugno 2011 dai soggetti che aderiscono alla consultazione.

A maggio la Commissione fornirà l'algoritmo per la verifica degli standard minimi degli edifici. Ue, via al test sui requisiti verdi. Requisiti minimi sotto la lente di Bruxelles.

La Dg Energia della Commissione europea sta ultimando, infatti, l'algoritmo di calcolo annunciato nella direttiva 31/2010 che invierà già il mese prossimo a tutti i Paesi della Ue per valutare la corretta applicazione in ciascuno Stato degli standard minimi in materia di risparmio energetico degli edifici. Per l'Italia si tratta dei requisiti minimi fissati nel Dlgs 192/2005 modificato poi dal Dlgs 311/2006 e dettagliato nel Dpr 59/2009. E cioè, secondo il combinato disposto dei vari testi normativi, la climatizzazione invernale, la trasmittanza termica delle strutture opache verticali, quella delle strutture opache orizzontali e delle chiusure trasparenti e dei vetri. Novità in arrivo poi anche sul fronte del recepimento dell'ultima direttiva Ue, quella sugli edifici «quasi zero »: il ministero dello Sviluppo economico sta lavorando al testo del Dpr che introdurrà anche i nuovi parametri in materia di raffrescamento- riscaldamento degli edifici. Il testo – assicurano fonti vicine al ministro Romani – dovrebbe arrivare al più tardi entro la fine dell'anno, una volta cioè approvata la Comunitaria con la delega a normare sull'attuazione del recepimento della direttiva.

Il nuovo calcolo

Insomma, quella che si annuncia dalla Ue ha il sapore di una vera rivoluzione per le costruzioni, soprattutto per le nuove e quelle soggette a importanti ristrutturazioni. Sempre naturalmente che i limiti attuali non rispondano ai criteri fissati da Bruxelles che ha stabilito uno scostamento del 15% per determinare un adeguamento dei Paesi ai cosiddetti «costi ottimali » e cioè nella definizione della Ue il «livello di prestazione energetica che comporta l costo più basso durante il ciclo di vita economico stimato» secondo parametri di costi dell'energia, funzionamento e manutenzione coniugati con il ciclo di vita economico. Lo scostamento potrà creare qualche grattacapo ai Paesi che hanno giocato al ribasso nella difficile partita del risparmio e dell'efficienza energetica.

Qualcuno, poi, non esclude che l'Italia rientrerà fatalmente tra quelli che nella migliore delle ipotesi dovranno spiegare le ragioni di parametri più «soft» del dovuto. Nella peggiore modificare i propri standard. I requisiti infatti sono stati fissati nel Dpr 59/2009 dove si stabiliscono i canoni per anni, suddivisi per zone climatiche, e per indice di prestazione energetica per la climatizzazione invernale, trasmittanza termica delle strutture verticali, di quelle orizzontali, delle chiusure trasparenti e dei vetri.

L'impatto

Una prospettiva che si rifletterà sia sul settore delle nuove costruzioni che sulle grandi ristrutturazioni, quelle cioè per gli edifici al di sopra dei 1.000 mq. «Nel campo dei requisiti sul risparmio energetico la Ue diventa, e a ragione secondo me, sempre più esigente – spiega Marcello Antinucci, direttore dell'Agenzia per l'energia e lo sviluppo sostenibile di Modena, nonché membro italiano della Concerted Action, il coordinamento a livello Ue per le politiche sul risparmio energetico degli edifici –. L'Italia però anziché seguire l'onda sta tirando il freno temendo di essere in affanno rispetto ai produttori stranieri. Si tratta di un atteggiamento che però mostra la corda in fretta e che soprattutto arreca un danno all'industria: dobbiamo iniziare a marciare velocemente, altrimenti i prodotti più performanti sotto il profilo del risparmio energetico ce li venderanno gli stranieri, i tedeschi per esempio che oggi sono all'avanguardia e agguerritissimi su questo genere di prodotti».

Di sicuro però un'eventuale riforma dei requisiti minimi impatterà sulla costruzione vera e propria con l'effetto di far lievitare i costi degli edifici nuovi.

Sulla certificazione energetica l'unione europea parla la stessa lingua

Paesi Ue	Certificazione degli edifici	Controllo delle caldaie	Esperti qualificati	Incentivi
Italia	**Linee guida nazionali** nel 2009 sulla certificazione energetica degli edifici che ha esteso le procedure, standard e classi di prestazioni alle Regioni sprovviste di norme locali sulla materia. Dal luglio del 2009 tutti gli **edifici esistenti**, residenziali e non, devono essere certificati quando vengono venduti: non esiste un obbligo nazionale per gli affitti ma l'obbligo esiste in otto Regioni	Le **ispezioni delle caldaie** sono iniziate in Italia nel 1993 grazie alla L. 10/1991, ma il Dpr 59/2009 ha "regionalizzato" gli interventi consentendo intervalli maggiori (fino a 4 anni) per il controllo e la manutenzione delle piccole caldaie a gas. L'esperienza ha dimostrato che si e passati da un 50-60% di controlli a un 80-90% dopo qualche anno di implementazione	I certificati possono essere redatti solo da esperti qualificati: **architetti, ingegneri e tecnici** con un diploma di scuola secondaria, qualificati e riconosciuti dalle associazioni professionali. La lista degli esperti accreditati e disponibile sui siti regionali e regolarmente aggiornata. Sono previste sanzioni per i trasgressori	Vari canali di incentivazione: lo sgravio del 55% spalmato in 10 anni che ha garantito un risparmio di 6.500 GWh/anno e **42mila nuovi posti di lavoro**, le tariffe premio per la produzione di energia da impianti fotovoltaici, gli incentivi per le ecocase, i fondi per la certificazione degli edifici pubblici e il fondo Kyoto gestito direttamente dalle Regioni
Francia	Il **Codice delle costruzioni** (2005) ha stabilito che il certificato ha validita 10 anni ed e obbligatorio dal 2007 per le vendite degli edifici, a eccezione di quelli collocati nelle zone oltreoceano. E obbligatorio anche per le nuove costruzioni i cui permessi di costruire siano stati rilasciati dopo il 1° luglio 2007. Dal 2 gennaio 2008 obbligo di produrre i certificati anche per gli edifici pubblici oltre i 1.000 mq	La regolamentazione sulle caldaie e in vigore dal 31 ottobre del 2009 e si applica su tutte le caldaie da 4 kW a 20 MW con differenti regimi di controllo: le piu piccole con verifiche annuali, le piu grandi con frequenza biennale. In Francia dal 16 aprile 2010 sono state introdotte anche le **ispezioni sugli impianti di condizionamento** dai 12 kW in su: in questo caso i controlli avvengono ogni cinque anni	Alla fine del 2010 in Francia si contavano 4.000 esperti qualificati. La legge **non prevede una formazione precedente** particolare ma invece un training ad hoc con un esame orale e una prova pratica che consiste nell'elaborazione di un certificato energetico. Gli esperti qualificati possono esercitare come free lance o essere inseriti in organizzazioni pubbliche o private	In Francia gli incentivi sono stati introdotti nel 2005. Il **Credit d'impot developpement durable** incoraggia i cittadini a installare impianti per il risparmio energetico con un rimborso che va da 8.000 euro per i single a 16mila euro per una coppia. Dal 2006 inoltre la Francia ha implementato i certificati bianchi e il Governo ha ridotto la tassa per il rinnovamento energetico negli edifici esistenti dal 19,6 al 5,5%
Austria	La gestione e in capo ai singoli Lander che hanno elaborato un **modello armonizzato** nel 2006, in vigore pero tra il gennaio e il maggio del 2008. I nuovi edifici e quelli sottoposti a importanti ristrutturazioni devono ottenere un livello minimo preliminare al permesso di costruire.	I controlli sulle caldaie **esistono ormai da 15 anni**. La frequenza delle ispezioni dipende dalla fonte energetica e dalla potenza: si va da una periodicita di 4 volte a una volta l'anno. Tuttavia nel 2011 l'attuale regolamentazione sara soppiantata da un nuovo accordo tra il Governo e i Lander.	Gli esperti qualificati sono definiti per legge tra i **consulenti ingegneri, costruttori e carpentieri**, autorita accreditate alle ispezioni, tecnici dei dipartimenti di organizzazioni pubbliche.	Il **Fondo per il clima e l'energia** stanzia 100 milioni l'anno fino al 2014 per il riammodernamento termico degli edifici residenziali e non. I maggiori beneficiari sono i privati e le Pmi.

(segue)

	Tutti gli edifici esistenti, a decorrere dal maggio 2008, devono avere un certificato energetico in caso di affitto o di vendita o di importante ristrutturazione. Il certificato deve essere esposto all'ingresso di ogni edificio pubblico di superficie superiore ai 1.000 mq	Per quanto riguarda le ispezioni sugli impianti di condizionamento invece si e ancora in una fase molto iniziale. A oggi comunque vengono controllati gli impianti dai 12 kW con cadenza annuale, triennale e dodicennale.	Oltre a queste figure il rilascio delle autorizzazioni a certificare puo avvenire da parte di organizzazioni provinciali (Salisburgo, Linz, Graz e Vienna). In Austria ci sono attualmente circa 4.000 esperti qualificati ex lege. Attualmente sono stati pianificati dei corsi di formazione per gli esperti controllori degli impianti di aria condizionata	A livello provinciale vari sussidi destinati soprattutto all'isolamento termico degli edifici, l'uso delle biomasse per il riscaldamento e l'acqua calda. Gli aiuti per la riconversione variano da citta a citta: a Vienna una famiglia riceve per una casa passiva 16mila euro di rimborso. A questi strumenti si aggiungono poi le tariffe incentivanti per la produzione di energia <<verde>>
Spagna	La fonte normativa spagnola e il decreto 47/2007 che conferisce alle **comunità autonome** i poteri di registrazione e controllo. A oggi la certificazione e obbligatoria per i nuovi edifici. Per quelli esistenti e previsto un obbligo di certificazione nel caso di capacita installata oltre i 400 kW nel caso di vendita o di affitto. Per gli edifici pubblici oltre i 1.000 mq scatta l'obbligo di esposizione del certificato in luogo visibile	I controlli per i generatori di caldo e di freddo sono obbligatori per tutti gli impianti di calore con una capacita sopra i 20 kW e per quelli refrigeranti sopra i 12 kW. La tabella periodica dei controlli varia da impianto a impianto ma in linea di massima va da una **cadenza biennale a una quinquennale**	Ci sono due tipi di certificato energetico: quello precedente alla costruzione e quello successivo. I **tecnici qualificati** sono quelli descritti nella legge 38/1999: architetti, geometri, ingegneri e tecnici. Non esiste alcun obbligo di seguire un corso di formazione ad hoc, bastano i requisiti formativi iniziali previsti dalla legge	**Il Paee (Energy saving and efficiency Plan)** che va dal 2008 al 2012 ha previsto incentivi per l'abbattimento del 20% dei consumi con un sussidio del 22% dei costi per realizzarlo (27% per la classe B, 35% per la A). A queste misure si aggiungono quelle previste in alcune regioni spagnole che accordano un incentivo da 15 a 50 euro al mq per le ecocase

Fonte: Rielaborazione Edilizia e Territorio su «Implementing the Epbd-Featuring Country Reports 2010», Concerted Action

(Flavia Landolfi, Il Sole 24 ORE – Edilizia e territorio Tabloid, 2 - 7 maggio 2011, n. 17)

Tecnologia spaziale per il solare a concentrazione che produce elettricità e calore

TEL AVIV - Una fila di specchi a concentrazione spedisce i raggi del Sole in un punto preciso. È un piccolo cilindro e brilla come un diamante. La centrale sorge nello Yavne Kibbutz, una delle centinaia di comunità israeliane nate all'inizio del Ventesimo secolo che oggi resiste coniugando condivisione, egualitarismo e società di mercato. I 1.100 abitanti di questa piccola oasi verde in mezzo alla terra arida sono quasi autonomi per il riscaldamento delle acque: se ne occupano i grandi dischi dell'impianto solare a concentrazione di Zenith Solar.

La piccola centrale si estende su una superficie di poco più di trecento metri quadrati e ha una potenza di 250 Kw di picco. Si tratta di un impianto dimostrativo. Zenith Solar ha sede ed è nata qui, a circa tre quarti d'ora di auto da Tel Aviv, soltanto cinque anni fa. La tecnologia brevettata consente di produrre energia elettrica e termica sfruttando i raggi del Sole. Nulla a che vedere con il fotovoltaico tradizionale. In questo caso è necessario avere un campo a disposizione da riempire di specchi. Le parabole sono installate su una base rotante in grado si seguire il movimento del

Sole durante tutta la giornata, in modo da ottimizzare la cattura dei raggi. Gli specchi sono spessi qualche decina di centimentri e attraversati da una serpentina dove passa l'acqua, che in questo modo viene riscaldata. Nei giorni più caldi, arriva a cento gradi centigradi. Viene conservata in dei grandi vasconi prima di arrivare nelle singole case. I raggi del Sole vengono riflessi dagli specchi in un unico punto. Come fosse una piccola lampada, una cella fotovoltaica a tripla giunzione situata di fronte riceve i raggi e li converte in energia elettrica che viene mandata nella rete elettrica nazionale sfuttando gli incentivi della "feed in tariff" (sul modello del Conto energia italiano). La cella non è fatta di silicio, ma di arseniuro di gallio. Una tecnologia nata per applicazioni spaziali che è stata adottata da Zenith Solar grazie a una collaborazione con la tedesca Azur. È una tecnologia di frontiera: oggi la tecnologia fotovoltaica più diffusa è il silicio policristallino (45%), seguito dal monocristallino (35%), il film sottile (16%) e il Cigs, ovvero rame, indio, gallio e selenio (4%). «Il grande vantaggio di questo sistema è la capacità di ottenere allo stesso tempo energia elettrica e termica dal Sole – spiega il ceo Roy Segev – in questo modo arriviamo a un'efficienza del 72%». Il numero è una sintesa della cogenerazione: secondo i calcoli dell'azienda le celle a tripla giunzione hanno un'efficienza del 22% (il fotovoltaico sul mercato oscilla tra il 15 e il 20%), la conversione del Sole in calore arriva invece al 50 per cento. Altri impianti stanno prendendo piede nel mondo. A Melbourne, in Australia, tra un paio di mesi prenderà il via una piccola centrale che fornirà energia a una clinica sanitaria. Un progetto da 10 Mw sta partendo in Cina, nella provincia di Gansu. Un primo accordo è stato firmato anche in Italia, con Neferti, una energy service company calabrese. A regime, l'azienda dice che i costi di produzione di elettricità sarebbero inferiori ai 10 centesimi di dollaro per chilowattora, e ai 5 centesimi di dollaro per l'energia termica. «In generale il nostro obiettivo è non dipendere dagli incentivi pubblici - continua Segev –. Con l'energia termica in eccesso si potrebbero alimentare turbine per produrre altra corrente, oppure impianti di condizionamento o di desalinizzazione delle acque».
(Il Sole 24 ORE, Luca Salvioli, 4 maggio 2011, Dossier Nuove energie)

Dal Cnr i conti sul solare. Così gli incentivi fanno guadagnare Stato, Comuni e occupati

Il solare costa, ma dà anche benefici. Se si fanno due conti approfonditi si scopre che gli incentivi alle rinnovabili non sono solo un onere per la collettività. Sulla scorta di precedenti simulazioni della società di consulenza Poyry, ci ha provato su dati empirici un ricercatore del Cnr, Francesco Meneguzzo (che lavora all'Ibimet, l'istituto di biometereologia di Firenze). Sta lavorando (con un economista, Giuseppe Artizzu) sull'effettiva dinamica dei mercati elettrici in presenza di fonti rinnovabili, come l'eolico o il solare. E su fenomeni ormai conosciuti e rilevati da anni in Germania e Spagna. In breve si tratta di questo: quando si alza il sole (o il vento) nella rete elettrica affluisce energia, rendendo superfluo il funzionamento di impianti convenzionali relativamente meno efficienti, particolarmente in alcune aree d'Italia con vincoli di connessione (come la Sicilia). Impianti che entrerebbero altrimenti in produzione,esigendo e spuntando prezzi di "picco" più elevati, facendo lievitare in quelle ore "calde" i costi dell'energia per tutti gli utenti. Il fotovoltaico agisce durante il giorno e ha la sua capacità massima nei mesi estivi. Proprio quando c'è il picco di domanda di energia elettrica (condizionatori). E la stima di Meneguzzo, elaborata sui dati del mercato elettrico italiano dal 1 marzo al 14 aprile scorsi indica un suo effetto calmierante (taglio dei picchi di prezzo) tra 20 e 34 milioni di euro, pari al 20-32% degli incentivi pagati nello stesso periodo per il fotovoltaico. Siamo però solo agli inizi. Meneguzzo e Artizzu contano di prolungare e precisare l'analisi per tutta l'estate, il periodo in cui (anche nelle esperienze estere) la limatura sui picchi di prezzo sarà più sensibile. E forse, a conti fatti, il risparmio complessivo sulla bolletta potrebbe assestarsi di più sull'estremo superiore del 30%. Ma non è tutto. Meneguzzo stima che quest'anno verranno erogati circa 3,7 miliardi di incentivi alle energie rinnovabili. Ma l'industria corrispondente, ormai nell'ordine di oltre un punto di Pil, ha fatturato l'anno scorso (secondo il Solar Energy Report del Politecnico di Milano) tra gli 8 e i 21 miliardi di euro per il solo fotovoltaico (25-40 miliardi di euro comprendendovi l'eolico e tutta la filiera industriale connessa alle rinnovabili, secondo le stime dello stesso Meneguzzo). Questo significa che l'industria sta generando almeno 2 miliardi di euro di entrate fiscali per lo stato. Oltre a 500 milioni dai gestori di impianti (e circa 200 di contributi ai Comuni). E del restante miliardo netto di costo degli incentivi circa metà verrebbe annullato dall'effetto di calmierante sui prezzi elettrici. Quindi solo 500 milioni netti realmente pagati dall'Italia (nel suo complesso) per le rinnovabili. Ha senso quest'analisi?

Sul piano generale sì (al di là delle cifre magari da precisare meglio, oggi variabili a causa del passato decreto salva-Alcoa), ma di sicuro ha meno senso sul piano di chi ci guadagna e chi paga. I benefici e i costi sono infatti asimmetrici. Vediamo. Ci guadagna di sicuro lo Stato via maggiori entrate fiscali derivanti dalla crescita rapida di un industria avanzata. Ci guadagnano gli occupati (circa 30mila, stima l'Aper) e gli effetti moltiplicativi a valle. Ci guadagnano i Comuni. Ma gli incentivi li pagano sulla bolletta (componente A3) le famiglie e le piccole e medie imprese, salvo ovviamente riprendersi almeno in parte l'esborso grazie al contenimento della componente energia. «Pagano molto meno, e perfino ci guadagnano le medie e grandi imprese energivore – osserva Meneguzzo – che dal taglio dei picchi di prezzo elettrico ottengono benefici consistenti,a fronte di esoneri dal pagamento della componente A3». In qualche caso i grandi energivori persino finiscono per guadagnarci. Pagano, infine, i generatori tradizionali di elettricità. In termini di tassi di utilizzo le centrali a gas che vengono spiazzate dalle fonti rinnovabili, e in termini di margini le centrali idroelettriche e a carbone, che non possono avvantaggiarsi dei costosi picchi di domanda, fonte per loro di consistenti guadagni aggiuntivi. Indirettamente sono affetti anche i grossisti di gas, che vedono ridursi la domanda termoelettrica. In aprile, secondo i dati Snam Rete Gas, questa è in discesa di circa il 9% rispetto all'anno scorso: tale calo è causato per circa la metà dal boom del fotovoltaico e da maggiore produzione eolica. Vista la perdita delle importazioni dalla Libia, forse non guasta. I più penalizzati però, in questo gioco in parte virtuoso, appaiono le piccole imprese energivore (per esempio i distretti conciari) che debbono pagare la tariffa elettrica piena senza agevolazioni. Forse, per mantenere questo gioco degli incentivi, gli inattesi vantaggi della produzione elettrica rinnovabile andrebbero destinati anche a loro. Che sostengono gli incentivi, secondo uno studio della Fondazione Leoni, per ben il 32%, contro il 26% dalle famiglie.
(G.Ca. Il Sole 24 ORE, 2 maggio 2011, Dossier Nuove energie)

Sfida efficienza per il pannello

Mentre la legge di Moore ha guidato lo sviluppo dell'informatica, la recente storia del fotovoltaico insegna che il costo dei pannelli cala di circa il 20-25% per ogni raddoppio della potenza installata. Dal 1940 – anno zero delle celle al silicio – a oggi i pannelli in commercio sono arrivati a un'efficienza tra il 15 e il 20 per cento. Oggi sul mercato la tecnologia più diffusa è il silicio policristallino (45%), seguito dal monocristallino (35%), il film sottile (16%) e il Cigs, ovvero rame, indio, gallio e selenio (4%). Nel mondo la capacità installata è cresciuta del 40% negli ultimi dieci anni: a fine 2010 il totale si attesta a 40 GW, di cui 17 nel 2010. «Si prevede che la capacità produttiva arrivi a oltre 40 GW l'anno a inizio 2012» spiega Ingmar Wilhelm, responsabile business development di Enel Green Power e presidente di Epia, l'associazione industriale europea del settore. Il 50% dei moduli a film sottile utilizza il silicio amorfo, la restante parte il tellururo di cadmio. In questa seconda variante il leader del settore è l'americana First Solar. Enel Green Power ha scelto di puntare al silicio a tripla giunzione nello stabilimento di Catania nato da una partnership con Sharp e StMicroelectronics che verrà inaugurato prima dell'estate per entrare in funzione a settembre. «Il film sottile ha bisogno di più spazio perchè meno efficiente, però regge di più le temperature elevate e cattura meglio la luce diffusa – continua Wilhelm –. La producibilità energetica di 1Kw di film sottile è di 5-8 volte maggiore dei classici pannelli». Una soluzione adatta, dunque, dove c'è spazio, come sui tetti commerciali e i capannoni, meno nel piccolo. La produzione di film sottile richiede «un processo più elaborato e costoso». Il costo dell'energia prodotta con i raggi del sole dipende da tre fattori: le economie di scala, la produzione per unità e l'efficienza. «Quest'ultima fino a oggi ha guadagnato tra il mezzo punto e il punto percentuale ogni anno – afferma Wilhelm –: la storia del fotovoltaico insegna che il costo cala del 20-25% a ogni raddoppio della potenza installata. Negli ultimi cinque anni il prezzo dei moduli è calato del 50%, lo stesso calo è previsto da qui al 2020 con le tecnologie attuali». Secondo uno studio Epia-A.T. Kearney l'Italia raggiungerà la grid parity per circa la metà dei nuclei famigliari entro il 2015 e due anni dopo arriverà a tutta la penisola. Nel frattempo i laboratori di tutto il mondo annunciano nuovi brillanti risultati, tutti da confermare sul campo. Qualche esempio: pochi giorni fa un gruppo di ricercatori del Mit, nell'ambito di un programma finanziato dall'Eni, ha sperimentato un nuovo modo di realizzare celle fotovoltaiche di nanotubi di carbonio modificati con dei virus fino a ottenere una maggiore efficienza di conversione della cella di oltre il 32 per cento. Qualche mese fa un gruppo di ricerca dell'Università di Stanford ha sviluppato un metodo che sfrutta simultaneamente la luce e il calore solare sostituendo il silicio con il nitruro di gallio.

L'elenco potrebbe essere ancora lungo, fino alla ricerca avvenieristica sui materiali organici.
Il leader mondiale Suntech nella sede di Wuxi, a un paio d'ore di auto da Shanghai, porta avanti il progetto Pluto. Nel processo di stampa delle superfici le linee di pasta di argento vengono avvicinate il più possibile per rendere più efficiente la raccolta di carica dal silicio. Vengono utilizzati wafer più sottili e dunque il processo di stampa va modificato.
«L'efficienza di questi moduli arriva al 19-19,5%, contro una media del 15 per cento. La fase 2, che dovrebbe arrivare sul mercato per la fine del 2011, raggiungerà il 21%, mentre la fase 3 il 22-3 per cento. L'incremento di un punto percentuale nell'efficienza taglia i costi del 6%» spiega Stuart Wenham, responsabile dello sviluppo tecnologico. Nel frattempo Suntech collabora con con la Swinburne University of Technology di Melbourne per sviluppare «la terza generazione del fotovoltaico», quella che riesce a superare i limiti teorici delle celle assorbendo tutte le lunghezze d'onda della luce solare. Questi progetti non arriveranno alla fase commerciale «prima di dieci anni».
(Il Sole 24 ORE, Luca Salvioli, 3 maggio 2011, Dossier Nuove energie)

Locazioni

La cedolare secca sugli affitti. Lotta all'evasione nel mercato immobiliare delle locazioni mediante l'abbattimento del carico fiscale sull'affittuario. Finalmente il Governo, nell'esercizio della delega conferita dalla legge n. 42/2009, che reca disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, ha emanato il D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (G.U. n. 67/2011), che introduce la cosiddetta «cedolare secca», vista da molti come una leva per smuovere il sommerso degli affitti «in nero». La novità fiscale, contemplata nell'art. 3, si applica alle sole locazioni a uso abitativo - incluse le eventuali pertinenze - e costituisce un'imposta sostitutiva di quelle attualmente dovute, prendendo il posto dell'Irpef e delle relative addizionali, dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo (con successivo provvedimento dell'Agenzia delle entrate si disciplinano, poi, le relative modalità applicative e viene approvato il modello di comunicazione). Trattasi, pur sempre, di un regime fiscale facoltativo, cioè operativo in alternativa a quello ordinario, in pratica un prelievo sostitutivo invece dell'imposta calcolata con le ordinarie aliquote, che nella maggior parte dei casi è più pesante; per i contratti di locazione registrati a partire dal 7 aprile, la scelta può essere fatta online utilizzando il servizio internet Siria, mentre, per quelli già registrati, il locatore può indicare la scelta per tale tassazione nella dichiarazione dei redditi dell'anno prossimo (Unico o 730/2012). In particolare, le aliquote della cedolare sono due: la prima del 21 per cento è prevista per i contratti di locazione a canone libero (4+4), mentre la seconda del 19 per cento è prerogativa di quelli a canone concordato, in base ad accordi tra le associazioni di inquilini e proprietari, nei Comuni ad alta densità abitativa. A tale regime fiscale, conveniente specie per chi ha redditi alti - di fatto, il vantaggio è crescente al crescere del reddito - possono aderire soltanto le persone fisiche, mentre ne restano esclusi i lavoratori autonomi e le imprese; per poter esercitare l'opzione, occorre però essere proprietari dell'immobile o titolari di diritti reali di godimento di unità immobiliari abitative locate. Il rovescio della medaglia è costituito dalla rinuncia, da parte del locatore, a chiedere aggiornamenti del canone, inclusi quelli legati alla variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo: questa clausola, che rappresenta un indubbio vantaggio per il conduttore, a fronte del beneficio fiscale riservato al proprietario, è esplicitamente prevista dalla legge ed è inderogabile.
(Alberto Celeste, Il Sole 24 Ore - Immobili & Diritto, maggio 2011, n. 5 pag. 9)

Rifiuti

Le imprese all'attacco sul Sistri

Un'onda lunga di preoccupazione e la convinzione dell'inevitabilità di una proroga per rivedere l'intero impianto di Sistri. Il mondo delle imprese, all'indomani dell'esito del click day, torna ad analizzare i report di una giornata «tragica» e a chiedere a gran voce una riflessione tecnica seria sui punti di debolezza del tracciamento digitale dei rifiuti, per prendere il tempo necessario perché un sistema nato per la sicurezza e per la semplificazione non si trasformi in un disastro annunciato. L'ipotesi di una proroga – la terza – comunque, almeno a ieri sera, non è contemplata all'orizzonte

ministeriale: «Per noi il sistema funziona – dicono all'Ambiente – anche perché abbiamo chiara la natura dei problemi verificati mercoledì sulla linea. Ci rendiamo conto che il debutto sarà arduo, ma siamo certi che in pochi giorni tutto andrà a regime, e per il meglio».
Rassicurazioni che però alla luce delle esperienze del click day raccontate da centinaia di imprenditori, non bastano a placare l'ansia e la frustrazione di chi, oggi, percepisce il Sistri più come un ostacolo al proprio business che un fattore di semplificazione e di competitività.
«Penso che un dato meglio di ogni altro spieghi che cosa sta succedendo – dice Alessandro Vardanega, delle Industrie Cotto di Possagno (Tv) –. Oggi, con il software che abbiamo sviluppato in azienda per la gestione dei rifiuti, in 35 secondi completiamo il cerchio della tracciabilità. Con Sistri il giorno dopo il click day (mercoledì abbiamo perso un'intera giornata per nulla), e solo per un movimento di carico, abbiamo impiegato 15 minuti, esclusa l'interfaccia con trasportatore e smaltitore, che non è ancora consentita». La proroga? «Mi sembra il minimo della ragionevolezza – aggiunge Vardanega –. Guardi, qui nessuno discute i principi, tanto è vero che noi il tracciamento digitale lo facciamo già da anni, ma l'operatività: le imprese rischiano di rallentare l'attività per un multiplo di 30, 40 volte rispetto a oggi, non mi sembra ragionevolmente e economicamente sostenibile un "accanimento" su questo Sistri». Secondo Ercole Tolettini, di Feralpi Group Lonato (siderurgia), «Sistri ha dimostrato di non reggere i collegamenti. Un'azienda come la nostra, che movimenta 50 mezzi al giorno in entrata e uscita, non può permettersi tempi di attesa di 15/20 minuti per operazioni che oggi facciamo in un minuto». Il punto di debolezza vero, secondo Tolettini, è tra l'altro «aver basato un sistema così importante su hardware ridicoli, come sono le chiavette Usb. Si tratta di dispositivi infettabili da virus e che possono quindi guastarsi e non funzionare. Cosa succederà quando una chiavetta è in riparazione? Fermo mezzi? E per quanto? E chi paga?». Anche per le aziende che trattano Raee, i rifiuti elettrici ed elettronici, l'orizzonte è a dir poco fosco. «Noi continuiamo a operare con i formulari cartacei – dice Claudio Tedeschi, della Dismeco di Bologna – non c'è alternativa anche perché il problema a oggi è paradossalmente più filosofico che operativo: del Sistri, stando all'esperienza delle 4mila imprese bolognesi affiliate a Confindustria, ancora oggi (ieri, ndr) non funzionava nulla. E purtroppo non è stato possibile nemmeno riuscire a ottenere l'assistenza dal call center. Se questo è lo scenario, non vedo altra via possibile che la proroga». Ma, come mercoledì, dal Ministero minimizzano: «A mezzogiorno di ieri 10.445 imprese sono riuscite a compiere 12.930 schede di movimentazione. Per noi il sistema funzionerà».
(Alessandro Galimberti, Il Sole 24 ORE 13 maggio 2011)

Sicurezza

La sicurezza degli ascensori. In attuazione della Direttiva CEE 2006/42, il D.P.R. n. 214/2010 ha comportato una rilevante revisione del D.P.R. n. 169/1999. Il D.P.R. n. 169/1999 aveva dettato una distinta disciplina per gli ascensori messi in esercizio dopo il 1° luglio 1999 e gli ascensori messi in esercizio prima del 1° luglio 1999. Ai primi doveva applicarsi - in tema di sicurezza dell'impianto - la Direttiva CE 95/16, che faceva obbligo di installare apparecchi paracaduti in salita; dispositivi di blocco alla partenza in caso di sovrappeso; dispositivi di controllo e regolazione della velocità; dispositivi per liberare le persone in caso di blocco; dispositivi per il collegamento telefonico permanente con un servizio di pronto intervento; dispositivi per l'aerazione della cabina, oltre che per l'illuminazione d'emergenza. E ciò, in aggiunta all'obbligo della marcatura CE, del libretto dell'ascensore, delle visite periodiche biennali e straordinarie ecc. Per i secondi, era invece imposto solo l'obbligo del collaudo entro il 30 settembre 2002, in forza dell'art. 19, comma 3 D.P.R. n. 162/1999 - come modificato dall'art. 1, D.P.R. n. 129/2002 - pena la messa fuori esercizio dell'ascensore. Il richiamato D.P.R. n. 214/2010 (G.U. n. 292/2010) ha comportato ora una rilevante revisione della precedente Direttiva CE 95/16. In particolare, dal 29 dicembre 2010, la messa in esercizio degli ascensori deve essere comunicata, da parte del proprietario o dal legale rappresentante, al Comune competente per territorio, entro dieci giorni dalla data della dichiarazione di conformità. La denuncia deve contenere l'indirizzo dello stabile in cui è ubicato l'ascensore, la velocità, la portata, la corsa, il numero di fermate e il tipo di azionamento; il nominativo o la ragione sociale dell'installatore; la copia della dichiarazione di conformità; l'indicazione della ditta abilitata, designata alla manutenzione dell'impianto. A seguito della

comunicazione, il Comune assegna all'impianto, entro trenta giorni, un numero di matricola e lo comunica al proprietario o al suo legale rappresentante e al soggetto competente per la verifica periodica dell'impianto. Si tenga tra l'altro presente che qualsiasi modifica strutturale dell'impianto deve sempre essere comunicata, dal proprietario, al Comune. E, dunque, secondo la nuova normativa, è vietato porre o mantenere in servizio ascensori la cui esistenza o le cui eventuali modifiche non siano state comunicate al Comune, con la conseguenza che l'esercizio abusivo dell'impianto espone il proprietario o il legale rappresentante a gravi responsabilità.
(Silvio Rezzonico. Il Sole 24 ore - Immobili & Diritto, maggio 2011, n. 5 pag. 8)

Varati criteri e requisiti professionali dei controlli periodici sui macchinari

Il decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81 dispone che è compito del datore di lavoro prendere le misure necessarie perché le attrezzature di lavoro siano installate e utilizzate in conformità alle istruzioni d'uso, siano oggetto di idonea manutenzione al fine di garantire nel tempo la permanenza dei requisiti di sicurezza, siano assoggettate alle misure di aggiornamento dei requisiti minimi di sicurezza stabilite con specifico provvedimento regolamentare. Ancora, fa obbligo al datore di lavoro la tenuta e l'aggiornamento del registro di controllo delle attrezzature di lavoro per cui lo stesso è previsto. A tal proposito è intervenuto il decreto ministeriale 11 aprile 2011 recante la disciplina delle modalità di effettuazione delle verifiche periodiche di cui all'articolo 71, comma 13, del medesimo decreto legislativo. Innanzitutto il richiamato articolo 71 stabilisce che il datore di lavoro deve mettere a disposizione dei lavoratori attrezzature conformi ai requisiti di cui all'articolo precedente, idonee ai fini della salute e sicurezza e adeguate al lavoro da svolgere o adattate a tali scopi che devono essere utilizzate conformemente alle disposizioni legislative di recepimento delle direttive comunitarie. All'atto della scelta delle attrezzature di lavoro, il datore di lavoro deve prendere in considerazione le condizioni e le caratteristiche specifiche del lavoro da svolgere; i rischi presenti nell'ambiente di lavoro, quelli derivanti dall'impiego delle attrezzature stesse e da interferenze con le altre già in uso. Il comma 13 dello stesso articolo 71 demanda a un decreto del ministro del Lavoro di concerto con il ministro dello Sviluppo economico, lo stabilire le modalità di effettuazione delle verifiche periodiche di cui all'allegato VII e i criteri per l'abilitazione dei soggetti pubblici o privati. Il Dm 11 aprile 2011 attua la delega di cui sopra e stabilisce i criteri per l'abilitazione dei soggetti pubblici o privati, individuando le condizioni alla presenza delle quali l'Inail e le Asl possono avvalersi del supporto di detti soggetti, ai sensi dell'articolo 71, comma 12, del richiamato Dlgs 81/2008, per l'effettuazione delle verifiche periodiche di cui all'articolo 71, comma 11. Visite periodiche. Titolare della prima visita periodica è l'Inail, che deve provvedere entro 60 giorni dalla richiesta del datore di lavoro, mentre le verifiche periodiche successive sono di competenza dell'Asl, che le effettua entro 30 giorni dalla richiesta. Presentando la richiesta di verifica il datore di lavoro deve indicare il nome del soggetto privato o pubblico abilitato, al quale si rivolgerà l'Inail o l'Asl qualora non sia in grado di adempiere nei termini con la propria struttura. Presso gli enti predetti è istituito l'elenco dei soggetti abilitati nel quale i soggetti interessati sono iscritti su domanda. Per essere abilitati i soggetti, privati o pubblici, devono avere i requisiti riportati nell'allegato I, che è parte integrante del decreto in esame, fra cui:
a. certificato di accreditamento quale organismo di ispezione di tipo A, ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC l7020, che evidenzi la competenza del soggetto richiedente a operare nel settore oggetto della richiesta di abilitazione;
b. operare con personale tecnico dipendente o con rapporto esclusivo di collaborazione;
c. disporre di una procedura operativa che definisca l'iter tecnico e amministrativo per l'effettuazione delle verifiche e il rilascio delle conseguenti attestazioni di verifica;
d. disporre di un organigramma generale che evidenzi, in maniera dettagliata, la struttura operativa per ogni Regione in cui si intende svolgere l'attività delle verifiche oggetto del presente decreto e che indichi il nominativo del responsabile tecnico, in possesso di idoneo titolo di studio. Il responsabile tecnico deve essere un dipendente del soggetto abilitato e avere una comprovata esperienza professionale superiore ai dieci anni nel campo della progettazione o controllo di prodotti, impianti e costruzioni.
Qualifiche professionali. Il personale incaricato di eseguire l'attività tecnica di verifica, deve essere in possesso di uno dei seguenti titoli di studio e professionali:
1. laurea in ingegneria, ovvero laurea specialistica o corrispondente diploma di laurea, con almeno due anni di esperienza acquisita e dimostrabile nelle attività tecnico-professionali (progettazione o

costruzione o manutenzione o ispezione o controlli o verifiche) correlate al settore delle attrezzature di cui all'allegato VII del Dlgs 81/2008 per le quali si intende effettuare le verifiche;
2. laurea conseguita nelle seguenti classi: L7, L8, L9, L17, L23 di cui al decreto del ministro dell'Università e della Ricerca in data 16 marzo 2007, ovvero laurea conseguita nelle seguenti classi: 8, 9, 10, 4 di cui al decreto del ministro dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica in data 4 agosto 2000, con almeno tre anni di esperienza acquisita e dimostrabile nelle attività tecnico-professionali (progettazione o costruzione o manutenzione o ispezione o controlli o verifiche) correlate al settore delle attrezzature di cui all'allegato VII del Dlgs 81/2008 per le quali si intende effettuare le verifiche;
3. diploma di perito industriale con almeno cinque anni di esperienza acquisita e dimostrabile nelle attività tecnico-professionali (progettazione o costruzione o manutenzione o ispezione o controlli o verifiche) correlate al settore delle attrezzature di cui all'allegato VII del decreto legislativo 81/2008. Questo personale può effettuare le verifiche di tutte le attrezzature di cui all'allegato VII del decreto legislativo 81/2008 a esclusione degli ascensori e montacarichi da cantiere con cabina/piattaforma guidata verticalmente.
Il soggetto abilitato deve, inoltre, avere attivato una polizza assicurativa di responsabilità civile senza franchigia con massimale non inferiore a 5.000.000 di euro per anno e non inferiore a 3.000.000 di euro per sinistro, per i rischi derivanti dall'esercizio delle attività di verifiche oggetto del decreto in esame. Formazione e informazione. Si segnala, infine, che l'articolo 73 del Dlgs 81/2008 stabilisce che il datore di lavoro deve provvedere affinché per ogni attrezzatura di lavoro messa a disposizione, i lavoratori incaricati dell'uso dispongano di ogni necessaria informazione e istruzione e ricevano una formazione e un addestramento adeguati, in rapporto alla sicurezza relativamente:
a. alle condizioni di impiego delle attrezzature;
b. alle situazioni anormali prevedibili.
Il datore di lavoro deve altresì informare i lavoratori sui rischi cui sono esposti durante l'uso delle attrezzature di lavoro, sulle attrezzature di lavoro presenti nell'ambiente immediatamente circostante, anche se da essi non usate direttamente, nonché sui cambiamenti di tali attrezzature.
(Alfredo Casotti e Maria Rosa Gheido, www.guidanormativa.ilsole24ore.com)

Lavori usuranti anche per i medici ospedalieri

Lavoro usurante: anche per un medico ospedaliero con 64 notti annue, con alcune limitazioni, sarà possibile l'accesso al pensionamento anticipato. A stabilirlo è il Dlgs 67/2011 pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale" n. 108 dell'11 maggio 2011, che entrerà in vigore il 26 maggio prossimo.
Per ottenere i benefìci, fino al 31 dicembre del 2017 i medici con almeno 35 anni di contribuzione dovranno aver effettuato almeno 7 anni di lavoro notturno negli ultimi 10 di attività, compreso l'anno di maturazione dei requisiti. Dal 2018, ferma restando la quota dei 35 anni di contributi, la soglia si innalzerà alla metà della vita lavorativa. Matura, sempre su richiesta, un anno di anticipo della pensione il medico che ha svolto da 64 a 71 notti l'anno, due anni di anticipo da 72 a 77 notti l'anno, tre anni oltre le 78 notti. In caso di insufficienza delle risorse finanziarie, la decorrenza del trattamento potrà essere differita con criteri di priorità in ragione della maturazione dei requisiti.
"Per la prima volta - ha commentato Massimo Cozza, segretario nazionale della Fp-Cgil Medici per i medici ospedalieri c'è il riconoscimento di lavoro particolarmente usurante, se svolto anche di notte per circa 6 turni al mese, ferie escluse". Un risultato che Cozza giudica buono, ma ancora limitato: "Continueremo a batterci -ha aggiunto- per un più esteso riconoscimento del lavoro usurante dei medici e per una equa applicazione dei benefìci del Dlgs a tutti coloro che svolgono costantemente turni notturni, a partire dai medici convenzionati della continuità assistenziale e del 118".
(Il Sole 24ORE Sanità – 17 maggio 2011, n. 19 - p.8)

Lavoro in luoghi particolarmente rischiosi, maggiori misure di sicurezza

Il Consiglio dei Ministri del 5 maggio 2011 ha esaminato uno schema di Regolamento, proposto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, che introduce misure di tutela della sicurezza dei lavoratori che svolgono la propria attività in luoghi sospetti di inquinamento o particolarmente rischiosi, quali cisterne, silos, cunicoli. Questi ultimi sono gli ambienti “confinati”, (la cui regolamentazione è contenuta nel D. Lgs. 81/2008), cioè quelli abbastanza ampi da permettere

l'ingresso di un lavoratore per un compito specifico, ma privi delle normali caratteristiche che consentono l'attività lavorativa, in quanto contengono sostanze che, singole o combinate, hanno carattere tossico. Si tratta, quindi, di luoghi che possono diventare molto pericolosi, se non sono rispettate tutte le procedure di sicurezza. "Un provvedimento importantissimo per la salute e sicurezza sul lavoro", ha detto il ministro Sacconi nella conferenza stampa successiva al Consiglio dei Ministri, "per questi ambienti nei quali abbiamo assistito a infortuni ripetuti e spesso incredibilmente uguali tra loro".
Il Decreto del Presidente della Repubblica per la qualificazione delle imprese operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinati, che ha ricevuto il parere favorevole della Conferenza Stato – Regioni il 20 aprile 2011, ha tra i suoi obiettivi quello di impedire che in luoghi così pericolosi possano operare persone non adeguatamente formati o, comunque, non a conoscenza dei rischi presenti.
Tra le misure del D.P.R.:
- imposizione, alle imprese e ai lavoratori autonomi, che svolgano attività negli ambienti confinati, in aggiunta agli obblighi già gravanti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, dell'obbligo di procedere a specifica informazione, formazione e addestramento, anche per il datore di lavoro, sui rischi degli ambienti confinati e sulle peculiari procedure di sicurezza ed emergenza che in tali contesti debbono applicarsi;
- imposizione ai datori di lavoro delle imprese e ai lavoratori autonomi dell'obbligo di possedere dispositivi di protezione come maschere protettive, imbracature, rilevatori di gas, respiratori e dell'obbligo di predisporre il necessario addestramento;
- applicazione delle regole della qualificazione non solo nei riguardi dell'impresa appaltatrice ma anche nei confronti delle eventuali imprese subappaltarici;
- obbligo di presenza di personale esperto, in percentuale non inferiore al 30% della forza lavoro, con esperienza almeno triennale in attività in "ambienti confinati", assunta con contratti di lavoro subordinati o con altri contratti (in quest'ultimo caso certificati in base al decreto n. 267/03).
Durante tutte le fasi di lavoro in ambienti sospetti di inquinamento o "confinati" deve essere adottata una procedura di lavoro specificamente diretta a ridurre al minimo i rischi propri di questo genere di attività.
Quando i lavori sono svolti tramite appalto, deve essere garantito che prima dell'accesso nei luoghi di lavoro tutti i lavoratori che verranno impegnati nelle attività, compreso, eventualmente il datore di lavoro, siano informati dal datore di lavoro committente di tutti i rischi. Il datore di lavoro committente deve individuare un proprio rappresentante, adeguatamente formato ed addestrato, che vigili sulle attività lavorative.
(Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, www.governo.it)

Amianto, in Italia ancora 32 mln di tonnellate

Fuorilegge da quasi vent'anni ma la sua presenza, anche nelle nostre case, è ancora molto alta e il rischio per la salute attuale. È nei tetti, nelle condutture, nei cassoni per la raccolta di acqua potabile, nelle canne fumarie o all'interno dei pavimenti vinilici e di mal d'amianto si continua a morire. A diciotto anni dalla legge 257/1992 che lo ha messo al bando, l'amianto è ancora molto diffuso in Italia e tanti siti contaminati attendono di essere bonificati. La stessa legge obbligava le Regioni ad adottare entro 180 giorni il Piano amianto, ma a oggi - secondo un rapporto Legambiente - solo 13 Regioni l'hanno approvato. Secondo le stime Cnr e Ispesl ci sono ancora 32 milioni di tonnellate di amianto sparse per il territorio nazionale.
(Il Sole 24 ORE – Guida agli enti locali, n. 19, 7 maggio 2011)

Lavoro e sicurezza negli ambienti confinati: approvato decreto

Rafforzata la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori che lavorano in luoghi caratterizzati da un rischio infortunistico particolarmente elevato, come silos, cisterne, cunicoli e simili con un regolamento varato dal Governo nel consiglio dei ministri del 5 maggio. Tra le misure: imposizione, alle imprese e ai lavoratori autonomi, che svolgano attività negli ambienti confinati, in aggiunta agli obblighi già gravanti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, dell'obbligo di procedere a specifica informazione, formazione e addestramento, anche per il datore di lavoro, sui rischi degli ambienti confinati e sulle peculiari procedure di sicurezza ed emergenza che in tali contesti debbono

applicarsi; imposizione ai datori di lavoro delle imprese e ai lavoratori autonomi dell'obbligo di possedere dispositivi di protezione come maschere protettive, imbracature, rilevatori di gas, respiratori e dell'obbligo di predisporre il necessario addestramento;applicazione delle regole della qualificazione non solo nei riguardi dell'impresa appaltatrice ma anche nei confronti delle eventuali imprese subappaltatrici;obbligo di presenza di personale esperto, in percentuale non inferiore al 30% della forza lavoro, con esperienza almeno triennale in attività in "ambienti confinati", assunta con contratti di lavoro subordinati o con altri contratti (in quest'ultimo caso certificati in base al decreto n. 267/03).
(fonte www.governo.it. 10/05/2011)

Attrezzature da lavoro, definite le regole per le verifiche periodiche

Entrerà in vigore il prossimo 28 luglio il D.M. lavoro e politiche sociali dell'11 aprile 2011 (pubblicato sul s.o. 111 alla Gazzetta Ufficiale n. 98 del 29 aprile 2011) che disciplina le modalità di effettuazione delle verifiche periodiche sulle attrezzature da lavoro eseguite da INAIL e ASL nonche' i criteri per l'abilitazione dei soggetti pubblici o privati di cui all'art. 71, comma 13, del D.Lgs. 81/2008.
Le verifiche periodiche sono finalizzate ad accertare la conformita' alle modalita' di installazione previste dal fabbricante nelle istruzioni d'uso, lo stato di manutenzione e conservazione, il mantenimento delle condizioni di sicurezza previste in origine dal fabbricante c specifiche dell'attrezzatura di lavoro. l'efficienza dei dispositivi di sicurezza e di controllo.
Le attrezzature da lavoro, di cui all'allegato VII del D.Lgs. 81 del 9 aprile 2008, alle quali si applicano le disposizioni sono:
1.1. Gruppo SC -Apparecchi di sollevamento materiali non azionati a mano ed idroestrattori a forza centrifuga
a) Apparecchi mobili di sollevamento materiali di portata superiore a 200 kg
b) Apparecchi trasferibili di sollevamento materiali di portata superiore a 200 kg
c) Apparecchi fissi di sollevamento materiali di portata superiore a 200 kg
d) Carrelli semoventi a braccio telescopico
e) Idroestrattori a forza centrifuga
1.2. Gruppo SP -Sollevamento persone
a) Scale aree ad inclinazione variabile
b) Ponti mobili sviluppabili su carro ad azionamento motorizzato
c) Ponti mobili sviluppabili su carro a sviluppo verticale azionati a mano
d) Ponti sospesi e relativi argani
e) Piattaforme di lavoro autosollevanti su colonne
f) Ascensori e montacarichi da cantiere
1.3. Gruppo GVR - Gas, Vapore, Riscaldamento
a) Attrezzature a pressione:
- recipienti contenenti fluidi con pressione maggiore di 0,5 bar;
- generatori di vapor d'acqua;
- generatori di acqua surriscaldata
- tubazioni contenenti gas, vapori e liquidi
- generatori di calore alimentati da combustibile solido, liquido o gassoso per impianti centrali di riscaldamento utilizzanti acqua calcia sotto pressione con temperatura dell'acqua non superiore alla temperatura di ebollizione alla pressione atmosferica, aventi potenzialita' globale dei focolai superiori a 116 kW;
- forni per le industrie chimiche e affini.
b) Insiemi: assemblaggi di attrezzature da parte di un costruttore certificati CE come insiemi secondo il D.Lgs. 93/2000.
La prima verifica periodica, che prevede anche la compilazione della scheda tecnica di identificazione dell'attrezzatura da lavoro viene effettuata dall'INAIL entro 60 giorni dalla richiesta da parte del datore di lavoro, mentre le Asl sono titolari delle verifiche periodiche successive alla prima che vanno effettuate entro 30 giorni dalla richiesta.
(http://www.immobili24.ilsole24ore.com 5 maggio 2011)

Rassegna di normativa

(G.U. 31 maggio 2011, n. 125)

Ambiente, suolo e territorio

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI: DECRETO 3 marzo 2011
Recepimento della direttiva 2010/26/UE della Commissione che modifica la direttiva 97/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai provvedimenti da adottare contro l'emissione di inquinanti gassosi e particolato inquinante prodotti dai motori a combustione interna destinati all'installazione su macchine mobili non stradali.
(GU n. 123 del 28-5-2011)

Appalti

AUTORITA' PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE: COMUNICATO 19 maggio 2011
Rilevazione degli appalti che rispettano i criteri di sostenibilita' ambientale (Green Public Procurement-GPP)
(GU n. 115 del 19-5-2011)

(...) che, nelle more dell'implementazione del sistema SIMOG e dell'adeguamento del sistema di rilevazione delle informazioni riguardanti le fasi esecutive del contratto, a decorrere dalla data del 15 aprile 2011 le Stazioni Appaltanti sono tenute a comunicare, tramite collegamento disponibile sul sito dell'Autorita' http://www.avcp.it, Area Servizi, per le procedure di affidamento iniziate dopo il 1° gennaio 2011, le informazioni rientranti nell'ambito di applicazione del decreto 22 febbraio 2011 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Si precisa che l'invio delle nuove comunicazioni e' obbligatorio pergli affidamenti soggetti all'acquisizione del codice CIG. I nuovi obblighi di comunicazione riguardano informazioni aggiuntive rispetto a quelle gia' inviate.

AUTORITA' PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE: DETERMINAZIONE 6 aprile 2011
Indicazioni operative inerenti la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara nei contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria, con particolare riferimento all'ipotesi di cui all'articolo 122, comma 7-bis del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. (Determinazione n. 2).
(GU n. 106 del 9-5-2011)

Premessa

L'analisi degli affidamenti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, svolta dall'Autorità negli anni 2008-2009, ha evidenziato un deciso aumento dell'utilizzo delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara.
A titolo esemplificativo, si possono citare i dati relativi agli affidamenti dei contratti pubblici di lavori nei settori ordinari, da cui emerge che, nell'anno 2009, si è registrato il ricorso alla procedura negoziata senza bando nel 33,4% degli affidamenti, mentre, nell'anno 2008, il ricorso alle procedure negoziate con e senza bando ammontava al 16,8% degli affidamenti.
Il confronto percentuale tra il 2008 e il 2009, per tipologia di stazione appaltante, in relazione all'utilizzo delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, evidenzia l'incremento

del ricorso a tale procedura soprattutto nel segmento compreso tra 150.000 e 500.000 euro; in questo caso l'aumento registrato è stato del 327%.
Il trend descritto è confermato anche dall'analisi dei dati relativi all'anno 2010.
Il fenomeno appare accentuato con riferimento ai lavori pubblici: ciò è dovuto alle modifiche apportate al sistema dalla legge 22 dicembre 2008, n. 201 che, novellando l'articolo 122 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (di seguito, Codice), ha innalzato la soglia fissata per l'utilizzo della procedura negoziata senza bando portandola da 100.000 euro a 500.000 euro.
A seguito del predetto ampliamento della possibilità di avvalersi della procedura negoziata, sono emerse alcune problematiche peculiari, in particolare:
- la sussistenza o meno dell'obbligo di motivazione nell'attivazione della procedura negoziata senza bando;
- le regole applicabili a siffatta procedura;
- i criteri di selezione delle imprese.
Data la frequenza del ricorso alla procedura negoziata, considerato che sono pervenute numerose richieste di chiarimenti sulle operazioni da effettuare, l'Autorità ha esperito una procedura di consultazione pubblica degli operatori del settore e delle amministrazioni interessate al fine di valutare la necessità di chiarimenti su tali affidamenti. Il documento di consultazione e le osservazioni presentate sono consultabili.
Nell'ambito della consultazione e dell'esame delle osservazioni presentate, sono emerse difficoltà operative circa la gestione della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando per i lavori pubblici fino a 500.000 euro (art. 122, comma 7-bis del Codice), con particolare riferimento alla conduzione dell'indagine di mercato e della gara informale (articolo 57, comma 6 del Codice). La presente determinazione contiene quindi alcune linee guida per la gestione di tale procedura.
1. La procedura negoziata nel Codice dei contratti pubblici: il quadro normativo
Si ritiene anzitutto utile ricostruire il quadro generale delle procedure semplificate a disposizione delle stazioni appaltanti negli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria.
Il legislatore ha riunito in un unico testo normativo (il Codice) le disposizioni concernenti i contratti di lavori, servizi e forniture, assoggettando ogni appalto alla medesima disciplina generale. Nel contempo ha adottato, per le procedure di scelta del contraente, la tripartizione comunitaria distinguendole in procedure aperte, ristrette e negoziate. Per i contratti di importo superiore alla soglia comunitaria, l'articolo 54 del Codice dispone che le gare siano aggiudicate in via ordinaria utilizzando le procedure ristrette e aperte, mentre il ricorso alle procedure negoziate, come previsto dalla direttiva 18/2004/CE, risulta limitato ad ipotesi tassativamente previste. In particolare, l'articolo 56 disciplina i casi in cui è possibile impiegare la procedura negoziata previa pubblicazione del bando di gara; l'articolo 57, invece, elenca le condizioni in presenza delle quali risulta legittimo il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando.
Sotto il profilo procedimentale, va osservato che, mentre le direttive precedenti si limitavano a stabilire i casi in cui era ammessa la procedura negoziata senza ulteriori specificazioni sulle modalità di svolgimento, la direttiva 2004/18/CE introduce talune regole sui criteri di selezione delle offerte al fine di garantire la "par condicio" dei concorrenti. Si è assistito, pertanto, ad una "procedimentalizzazione comunitaria" della procedura negoziata, non più limitata alla sola pubblicazione del bando di gara.
Per quanto riguarda gli appalti sotto soglia comunitaria, il legislatore italiano ha scelto di assicurare un livello di tutela sostanziale superiore rispetto a quello imposto dalle direttive comunitarie, estendendo anche agli appalti sotto soglia le disposizioni applicate agli appalti sopra soglia ad eccezione di alcune limitate deroghe. Obiettivo della disciplina differenziata è prevedere per i contratti di minore rilevanza economica - attraverso una semplificazione delle procedure di scelta del contraente, una maggiore flessibilità degli istituti giuridici ed una contrazione dei tempi richiesti dalle singole modalità di affidamento - procedimenti più snelli, pur sempre rigorosi.
Agli appalti sotto soglia è dedicato il titolo secondo della parte seconda del Codice che consta di cinque articoli: dal 121 al 125.
Dal raffronto tra la disciplina degli appalti sopra soglia e sotto soglia, emergono, quali tratti distintivi, semplificazioni relative alla pubblicità, alle comunicazioni ed agli avvisi, ai termini ed alle offerte anomale (possibilità di applicare l'esclusione automatica). Occorre, poi, tenere presente che per gli appalti sotto soglia, fino agli importi previsti dal Codice, è ammissibile, a determinate

condizioni, il ricorso al cottimo fiduciario che il Codice definisce procedura negoziata (si veda oltre).
Volendo sintetizzare le ipotesi di ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, previste dal Codice per i contratti sottosoglia, si osserva che, nel settore dei lavori, è ammissibile, in linea generale, la procedura in esame nei seguenti casi:
a) lavori di importo inferiore a 100.000 euro (articolo 122, comma 7);
b) lavori di importo pari o superiore a 100.000 euro ed inferiore a 500.000 euro, secondo la procedura prevista dall'articolo 57, comma 6 (articolo 122, comma 7-bis);
c) lavori relativi ad opere di urbanizzazione primaria e secondaria [articolo 32, comma 1, lettera g)] di importo inferiore alla soglia comunitaria (articolo 122, comma 8);
d) lavori di importo complessivo non superiore a 500.000 euro concernenti i beni mobili e immobili e interventi sugli elementi architettonici e sulle superfici decorate di beni del patrimonio culturale (articolo 204, comma 1).
Per gli appalti di servizi e forniture, è, invece, sempre prescritto il rispetto delle condizioni comunitarie di cui agli articoli 56 e 57 del Codice, fatte salve le semplificazioni previste dall'articolo 124, in relazione alle forme di pubblicità ed ai termini per l'invio delle offerte.
Una disciplina speciale riguarda gli affidamenti degli appalti di servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria anche integrata, di importo fino a 100.000 euro, esaminati nella determinazione n. 5 del 2010 alla quale si rinvia per i necessari approfondimenti.
Si rammenta, poi, che, per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) ha disposto, all'articolo 1, comma 450, che dal primo luglio 2007 le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione.
Al riguardo, l'articolo 328 del d.P.R. n. 207 del 5 ottobre 2010, Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice (nel prosieguo, Regolamento), prevede che le stazioni appaltanti possono effettuare acquisti di beni e servizi sotto soglia: a) attraverso un confronto concorrenziale delle offerte pubblicate all'interno del mercato elettronico o delle offerte ricevute sulla base di una richiesta di offerta rivolta ai fornitori abilitati; b) in applicazione delle procedure di acquisto in economia.

1.1 Gli affidamenti in economia
Alle ipotesi sopra delineate si aggiungono, come si è prima ricordato, gli affidamenti degli appalti tramite cottimo fiduciario che il Codice assimila ad una procedura negoziata. Tali affidamenti devono avvenire mediante procedure negoziate (cfr. articolo 3, comma 40 del Codice, articolo 125, comma 1, lettera b) e comma 4).
Per i lavori, il ricorso al cottimo fiduciario è ammesso fino a 200.000 euro, mentre, per i servizi e le forniture, la soglia coincide con quella comunitaria, quindi, con l'importo di 125.000 euro per i servizi e le forniture aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali, con l'importo di 193.000 euro nei restanti casi. Dunque, per i servizi e le forniture sotto soglia, la semplificazione conduce alle procedure in economia, posto che, come detto sopra, la procedura negoziata "ordinaria" è utilizzabile solo nei casi previsti dagli articoli 56 e 57 del Codice.
L'acquisizione di lavori, servizi e forniture può essere gestita in economia solo se l'amministrazione competente provvede ad una previa individuazione e regolamentazione dei tipi di lavori, servizi e forniture per le quali può essere adottato detto sistema. Si evidenzia che, se l'individuazione da parte delle stazioni appaltanti dei servizi e delle forniture da affidare in economia è libera e risponde, pertanto, alle specifiche esigenze di carattere organizzativo delle stesse, quella relativa ai lavori è invece limitata all'ambito delle categorie generali indicate dall'articolo 125, comma 6, del Codice ed essenzialmente riconducibili ad ipotesi legate all'urgenza, all'imprevedibilità ed al modesto valore della manutenzione o della riparazione di opere od impianti.
In generale, i procedimenti di acquisizione di prestazioni in economia per i servizi e forniture sono disciplinati, oltre che dalla norma quadro dell'articolo 125, dal Regolamento, "nel rispetto dei principi in tema di procedure di affidamento e di esecuzione del contratto desumibili dal codice" (articolo 125, comma 14). Si sottolinea, inoltre, che figura centrale del sistema dell'acquisizione di lavori, servizi e forniture in economia è il responsabile unico del procedimento.
Per quanto riguarda le modalità procedimentali per l'affidamento dei cottimi, è stabilita la regola

che la procedura negoziata avvenga tra almeno cinque operatori, salva la possibilità di affidamento diretto per gli appalti di servizi e forniture di importo inferiore a 20.000 euro. E' previsto, poi, che le amministrazioni, per l'individuazione dei soggetti da invitare alle procedure informali, istituiscano albi di operatori economici, soggetti ad aggiornamento almeno annuale, con iscrizione aperta agli operatori in possesso dei requisiti di qualificazione (comma 12 dell'articolo 125).

Si ribadisce che l'affidamento operato tramite cottimo fiduciario, nonostante il carattere semplificato, rimane una procedura negoziata, pertanto soggiace all'osservanza dei principi posti dal Codice in tema di affidamento dei contratti. Si richiama quanto disposto in argomento dall'articolo 331 del Regolamento, secondo cui le stazioni appaltanti devono assicurare, comunque, che le procedure in economia avvengano nel rispetto del principio della massima trasparenza, contemperando altresì l'efficienza dell'azione amministrativa con i principi di parità di trattamento, non discriminazione e concorrenza tra gli operatori economici. Inoltre, è stabilito che l'esito degli affidamenti mediante cottimo fiduciario sia soggetto ad avviso di post-informazione mediante pubblicazione sul profilo del committente.

Per lavori di importo inferiore a 40.000 euro e per servizi e forniture di importo inferiore a 20.000 euro, è consentito l'affidamento diretto da parte del responsabile unico del procedimento.

1.2 La disciplina dei settori speciali

Parzialmente diversa è la disciplina della procedura negoziata nei settori speciali: essa è caratterizzata dalla sostanziale indifferenza per il legislatore, sia comunitario sia nazionale, nei confronti delle procedure di scelta del contraente, il che si traduce in un'equivalenza tra procedure aperte e ristrette, da un lato, e procedura negoziata con pubblicazione del bando di gara, dall'altro. Le ragioni della valenza "ordinaria" attribuita alla procedura negoziata previa pubblicazione del bando vanno ricercate nelle peculiarità tecniche dei servizi, ricompresi nei settori cosiddetti speciali, che il ricorso a tale forma di scelta del contraente consente di valorizzare. Invece, la possibilità di utilizzare la procedura negoziata senza pubblicazione del bando è limitata alle ipotesi tassativamente indicate nell'articolo 221 del Codice.

Per quanto riguarda i contratti sotto soglia, il Codice, all'articolo 238, distingue l'ambito di applicazione secondo un criterio soggettivo, nel senso che la disciplina applicabile viene differenziata in base alla figura soggettiva tenuta ad affidare il contratto. Sono, infatti, previste regole specifiche a seconda che il committente sia amministrazione aggiudicatrice ovvero impresa pubblica o soggetto titolare di diritti speciali ed esclusivi.

I contratti in economia sono ammessi fino agli importi previsti dall'articolo 125 del Codice.

Per i servizi e le forniture in economia, l'articolo 125, comma 9, richiama il valore delle soglie di cui all'articolo 28 del Codice, applicabile, invero, ai soli settori ordinari. Dunque, nonostante il richiamo all'articolo 28, si ritiene che il limite di importo entro il quale ammettere gli affidamenti in economia, per servizi e forniture nei settori speciali, sia da intendersi riferito al valore delle soglie stabilito per i settori speciali dall'articolo 215 del Codice. Tale conclusione risulta in linea con il quadro normativo fornito dal Codice nel suo complesso che, in attuazione del criterio di semplificazione delle procedure di affidamento dei contratti "sotto soglia", ha previsto, tra le misure di semplificazione, la possibilità di acquisizione di servizi e forniture in economia fino all'importo corrispondente alle soglie di rilevanza comunitaria. Inoltre, il Regolamento, nell'articolo 341, fa espresso riferimento ai "contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 215 del codice".

A differenza delle amministrazioni aggiudicatrici, le imprese pubbliche ed i titolari di diritti speciali ed esclusivi, per gli appalti rientranti nell'ambito definito dagli articoli da 208 a 213 del Codice, applicano la disciplina stabilita dai propri regolamenti, disciplina che deve comunque essere conforme ai principi dettati dal Trattato CE a tutela della concorrenza.

2 L'utilizzo della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara per gli appalti di lavori pubblici con particolare riferimento all'articolo 122, comma 7-bis, del d.lgs. 163/2006

2.1 Inquadramento generale

Sulla base del quadro normativo sopra delineato e dei dati rilevati dall'Osservatorio emerge che, per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria, la fattispecie più rilevante che necessita di indicazioni operative riguarda gli affidamenti di lavori di importo inferiore a 500.000 euro, posto che per i servizi e le forniture la procedura negoziata senza bando si identifica sostanzialmente con le procedure in economia.

Il decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162, convertito con legge 22 dicembre 2008, n. 201, ha previsto all'articolo 1, comma 10-quinquies l'inserimento del comma 7-bis all'articolo 122 del Codice, che dispone come segue: "I lavori di importo complessivo pari o superiore a 100.000 euro e inferiore a 500.000 euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, e secondo la procedura prevista dall'articolo 57, comma 6; l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono aspiranti idonei in tale numero".

Il legislatore ha ritenuto opportuno, quindi, differenziare la procedura di cui al comma 7-bis dell'articolo 122 da quella prevista al comma 7 del medesimo articolo, dettando per la prima alcune regole peculiari di svolgimento.

Per quanto riguarda gli appalti di importo inferiore a 100.000 euro - qualora non sussistano particolari ragioni d'urgenza nell'esecuzione dei lavori - appare preferibile il ricorso all'articolo 57, comma 6 e, quindi, l'invito rivolto ad almeno tre operatori economici, osservando i principi comunitari di trasparenza, concorrenza, rotazione, rispetto ad un affidamento diretto. Ad ogni modo, anche per questo caso vale quanto si dirà successivamente circa la motivazione e l'obbligo di pubblicazione dell'esito della procedura di gara.

L'articolo 122, comma 7-bis, rinvia alla procedura di cui all'articolo 57, comma 6 del Codice dettata per le procedure negoziate in genere, prevedendo, però, che la stazione appaltante inviti non tre, ma almeno cinque operatori economici.

Il procedimento da seguire per affidare gli appalti di lavori pubblici mediante procedura negoziata deve anzitutto essere individuato alla luce dei principi indicati dallo stesso articolo 122 del Codice; inoltre, attraverso il rinvio all'articolo 57, comma 6, risultano richiamati anche i principi di concorrenza e rotazione che formano parte integrante di tale procedura. Anche in assenza del richiamo espresso, l'operatività dei citati canoni sarebbe stata comunque assicurata dal riferimento generalizzato ai principi istitutivi del Trattato, contenuto nell'articolo 2 del Codice.

2.2 Analisi dei principi generali

L'esame dei citati principi consente di individuare preliminarmente le regole generali imprescindibili che devono essere rispettate nel corso dell'affidamento.

Quanto alla parità di trattamento ed al divieto di discriminazione, essi sono direttamente riconducibili al principio di imparzialità, sancito dall'articolo 97 della Costituzione. Esso esprime in negativo il dovere dell'amministrazione di effettuare favoritismi tra i soggetti coinvolti dall'ambito della propria azione volta al perseguimento di interessi pubblici. Nel settore dei contratti pubblici, il principio si traduce nell'esigenza di evitare ingiustificate disparità in sede di valutazione delle offerte e comporta, come necessario corollario, il dovere in capo alla stazione appaltante di predeterminare i criteri di valutazione delle offerte che possono essere quello del prezzo più basso o quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Dal principio di non discriminazione scaturisce, in particolare, il divieto di effettuare la selezione dei concorrenti privilegiando coloro che esercitano prevalentemente la loro attività nello stesso ambito territoriale in cui devono essere svolte le prestazioni.

In riferimento al principio di parità di trattamento, in particolare, occorre evidenziare che lo stesso vieta non solo le discriminazioni palesi, a motivo della cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, abbia in pratica le medesime conseguenze (cfr. sentenza Corte di Giustizia CE 3.6.1992, causa C-360/89). Quindi, allo scopo di favorire lo sviluppo di una concorrenza sana ed efficace tra gli operatori economici che partecipano ad un appalto pubblico, la stazione appaltante deve far sì che tutti gli offerenti dispongano delle stesse opportunità per la formulazione delle loro offerte e che queste siano soggette ad uguali condizioni per ciascun competitore (sentenza Corte di Giustizia CE 29.4.2004, causa C-496/99). Ne discende l'obbligo di svolgere la procedura concorsuale senza consentire ad alcuno dei partecipanti di godere di informazioni privilegiate o di condizioni vantaggiose in sede di presentazione dell'offerta. In questo senso, va ribadito che tutti gli operatori economici che prendono parte alla selezione devono essere invitati contemporaneamente a presentare le loro offerte e che le lettere di invito devono contenere le medesime informazioni in relazione alla prestazione richiesta.

La trasparenza, secondo quanto puntualizzato dall'insegnamento della Corte di Giustizia della Comunità europea, "consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato

livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti [...] alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità' delle procedure di aggiudicazione" (Corte di Giustizia CE, 7.12.2000, causa C-324/98 cd. Teleaustria c. Telekom Austria).

Si sottolinea a riguardo, come più volte evidenziato da questa Autorità, che è stata rilevata carenza di pubblicità sia sotto il profilo dei tempi esigui previsti per la pubblicazione degli avvisi, sia in relazione ai mezzi utilizzati per mettere in atto la pubblicità, ritenuti non congrui rispetto al valore dell'appalto. Il principio di trasparenza comporta, inoltre, che la scelta dell'affidatario debba essere resa nota: occorre, quindi, pubblicare l'esito della selezione.

Il principio di proporzionalità richiede il rispetto dell'equilibrio tra obiettivi perseguiti e mezzi utilizzati, assicurando il minore sacrificio possibile degli interessi privati confliggenti con quello pubblico. Ne discende che la stazione appaltante non può imporre obblighi e restrizioni in misura superiore a quella strettamente necessaria per il raggiungimento dello scopo; in altri termini, per la legittimità dell'atto, occorre effettuare una ricognizione sull'assenza di altri strumenti idonei a conseguire l'obiettivo prefissato con minore pregiudizio per i soggetti coinvolti. In base al principio di proporzionalità, la richiesta del possesso di requisiti minimi per la partecipazione alla procedura negoziata deve essere strettamente connessa alla tipologia ed all'importo della prestazione richiesta: la fissazione di requisiti non proporzionali allo specifico appalto potrebbe comportare il pericolo di un'indebita restrizione della concorrenza.

La tutela della libera concorrenza, a sua volta, può considerarsi come un principio cardine in materia di disciplina dei contratti pubblici; esso intende assicurare a ciascun potenziale concorrente le stesse possibilità di partecipazione alle procedure di gara e l'imparzialità della relativa azione amministrativa. Affinché il citato principio possa trovare concreta applicazione e non risolversi in una mera enunciazione, occorre garantire il rispetto della "par condicio" nei confronti di tutti i concorrenti in ordine alla valutazione comparativa dei requisiti da essi posseduti ed alla verifica dell'assenza di clausole che producano un effetto preclusivo all'accesso dei potenziali concorrenti alle gare.

Il criterio di rotazione ha come finalità quella di evitare che la stazione appaltante possa consolidare rapporti solo con alcune imprese venendo meno così al rispetto del principio di concorrenza.

2.3 L'obbligo di motivazione

Altra questione generale e preliminare riguarda la sussistenza o meno dell'obbligo di motivare la procedura prescelta dalla stazione appaltante per l'individuazione del contraente.

La procedura negoziata prevista dall'articolo 122, comma 7-bis è legittimata dal legislatore sulla base dell'importo. Tuttavia le norme di cui all'articolo 122 del Codice soggiacciono comunque all'applicazione dei principi generali del diritto amministrativo: la stazione appaltante nella delibera a contrarre fornisce una spiegazione delle ragioni che l'hanno indotta a preferire tale procedura, atteso che il dettato normativo (cfr. articolo 122, comma 7-bis) esprime a riguardo una possibilità, non certo un obbligo di utilizzo della procedura negoziata. Ciò non significa che la motivazione deve far riferimento alla sussistenza delle circostanze esplicitate dal legislatore negli articoli 56 e 57 del Codice: se si verificasse una di quelle situazioni, infatti, il ricorso alla negoziata sarebbe giustificato ex se dagli articoli 56 e 57, mentre è chiaro che l'articolo 122, comma 7-bis si riferisce a presupposti diversi.

2. 4 Il procedimento

Tenendo conto delle indicazioni desumibili dai principi sopra richiamati, occorre, poi, delineare concretamente la corretta procedura che l'amministrazione deve seguire per selezionare il contraente.

A riguardo, l'articolo 57, comma 6, del Codice prescrive che "ove possibile, la stazione appaltante individua gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico-finanziaria e tecnico-organizzativa desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e seleziona almeno tre operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei. Gli operatori economici selezionati vengono contemporaneamente invitati a presentare le offerte oggetto della negoziazione, con lettera contenente gli elementi essenziali della prestazione richiesta. La stazione appaltante sceglie l'operatore economico che ha offerto le condizioni più vantaggiose, secondo il criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa, previa verifica del possesso dei requisiti di

qualificazione previsti per l'affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura aperta, ristretta, o negoziata previo bando".
L'articolo prevede, quindi, che la stazione appaltante, allo scopo di individuare gli operatori economici da invitare, compia, in primo luogo, due operazioni connesse fra di loro: a) definire, desumendole dal mercato, le caratteristiche di qualificazione economico-finanziaria e tecnico-organizzativa che gli operatori devono possedere per eseguire la prestazione; b) individuare gli operatori economici in possesso di tali requisiti. La norma dispone che le caratteristiche di qualificazione economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, richieste dalla stazione appaltante, coincidano con quelle necessarie per partecipare alle procedure aperte e ristrette, per i lavori,in particolare, occorre far riferimento al possesso della qualificazione SOA.
In secondo luogo, è richiesto alla stazione appaltante di selezionare, dal gruppo degli operatori economici individuati come sopra descritto, almeno cinque soggetti da invitare a presentare un'offerta. Il termine utilizzato dall'articolo in esame, "seleziona", pone il problema di definire la procedura per individuare i soggetti da invitare, nel caso in cui siano presenti sul mercato più operatori economici in possesso delle qualificazioni necessarie o prescritte.
La procedura delineata dal combinato disposto dell'articolo 122, comma 7-bis e dell'articolo 57, comma 6, del Codice si articola in due fasi:
a) individuazione dei soggetti da invitare al confronto, mediante informazioni desunte dal mercato (indagine o sondaggio di mercato e selezione degli operatori da invitare a presentare offerta);
b) analisi e valutazione delle offerte presentate dagli operatori economici invitati (gara informale o ufficiosa).
Le due fasi sono distinte: l'indagine di mercato è preordinata esclusivamente a conoscere l'assetto del mercato, quindi i possibili potenziali offerenti ed il tipo di condizioni contrattuali che essi sono disposti a praticare, senza alcun vincolo in ordine alla scelta finale; la gara informale implica, invece, anche una valutazione comparativa delle offerte, comportando per la stazione appaltante, indipendentemente dalle eventuali regole stabilite in via di autolimitazione, l'obbligo dell'osservanza dei principi di "par condicio" e trasparenza nelle lettere di invito.
La norma dispone, poi, che i soggetti selezionati vengano invitati a formulare un'offerta: la relativa lettera di invito deve contenere le informazioni sugli elementi essenziali della prestazione e sul criterio di valutazione dell'offerta. E', quindi, posto in capo alla stazione appaltante l'obbligo di definire, specificamente e preventivamente, i criteri di selezione ed i livelli minimi di capacità richiesti, nonché di individuare gli operatori cui inviare la lettera di invito a presentare l'offerta.
Il procedimento può essere così schematizzato:
1. determina a contrarre
2. ricerca di mercato
3. selezione degli operatori da invitare
4. invio lettere d'invito
5. presentazione delle offerte
6. scelta del miglior contraente, sulla base dei criteri di valutazione dell'offerta indicati nella lettera di invito
2.5 Le modalità di effettuazione dell'indagine di mercato
Non esiste una definizione normativa di "indagine di mercato", pertanto, per quanto riguarda le modalità di svolgimento, occorre stabilire se la stessa debba essere effettuata previo avviso o con altre modalità, quali ad esempio, nel caso dei lavori, la consultazione sul sito dell'Autorità dell'elenco delle imprese in possesso di idonea qualificazione in relazione all'affidamento, sempre tenendo presente i criteri generali (es. rotazione).
Sulla base del richiamato principio di trasparenza che è parte integrante della procedura, si ritiene anzitutto che in linea di massima la stazione appaltante non possa individuare i cinque operatori richiesti come minimo dall'articolo 122, comma 7-bis del Codice, nonché dall'articolo 125 del Codice, per gli affidamenti di lavori, servizi e forniture, effettuati tramite cottimo fiduciario, con modalità "chiuse" rispetto al mercato.
Tale principio, tuttavia, non impone sempre e necessariamente ai committenti forme di pubblicità preventiva della procedura (negoziata senza bando), che comunque è in facoltà degli stessi adottare; tale scelta diventa una necessità in relazione all'importo ed alla tipologia dell'appalto: indicazioni in tal senso possono desumersi anche dalla Comunicazione della Commissione europea

2006/C 179/02, relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive "appalti pubblici", la quale, rifacendosi ad una consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità europea, afferma che: "i principi di uguaglianza di trattamento e di non discriminazione comportano un obbligo di trasparenza che consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura del mercato alla concorrenza."

La stazione appaltante deve in ogni caso esplicitare nella determina a contrarre i criteri che saranno utilizzati per l'individuazione delle imprese da invitare; in caso di avviso preventivo detti criteri devono essere specificati nello stesso. A titolo indicativo possono essere utilizzati come criteri, per esempio, le esperienze contrattuali registrate dalla stazione appaltante nei confronti dell'impresa richiedente l'invito o da invitare, purché venga rispettato il principio della rotazione (cfr. TAR Molise, Sez. I - sent. 6 novembre 2009, n. 700), l'idoneità operativa delle imprese rispetto al luogo di esecuzione dei lavori ed anche il sorteggio pubblico.

Il principio di trasparenza impone, però, di fornire, a chi vi abbia interesse e ne faccia richiesta, informazioni sulla procedura, sì da consentire la presentazione di eventuali richieste di invito alla gara informale.

Parimenti, ai fini del rispetto dei principi di trasparenza e di rotazione, si considera necessaria la pubblicazione del cosiddetto avviso di post-informazione, contenente i dati dei soggetti aggiudicatari degli affidamenti.

In caso di pubblicazione di avviso preventivo, vanno preferiti quegli strumenti che consentono di adeguare la pubblicità all'importanza dell'appalto per il mercato interno, utilizzando come parametri il valore effettivo della commessa e la sua "appetibilità" per i potenziali concorrenti. Quanto ai contenuti dell'avviso, lo stesso deve indicare, come minimo, una succinta descrizione degli elementi essenziali dell'appalto e della procedura di aggiudicazione che si intende seguire, accompagnata da un invito a prender contatto, se interessati, con la stazione appaltante.

La determinazione delle misure di pubblicità adeguate a veicolare l'informazione presso il mercato di riferimento può essere facilmente parametrata o comparata a quella definita dall'articolo 122, comma 5, penultimo periodo del Codice per le procedure ordinarie (aperte e ristrette) per l'aggiudicazione di appalti pubblici di lavori il cui importo non sia superiore a 500.000 euro; tale disposizione, infatti, prevede che la stazione appaltante informi i potenziali competitori con la pubblicazione del bando di gara all'albo pretorio della stessa e del comune nel quale devono essere eseguiti i lavori.

Altro mezzo che si può considerare adatto allo scopo è la pubblicazione dell'avviso sul sito internet della stazione appaltante.

Le stazioni appaltanti possono comunque impostare forme di verifica della disponibilità degli operatori economici con riferimento a più appalti aggiudicabili entro un determinato periodo (indagini di mercato periodiche), al fine di ottimizzare le tempistiche di svolgimento delle gare informali e le procedure di riscontro dei requisiti.

Altro strumento di cui l'amministrazione può valersi, allo scopo di effettuare indagini di mercato non riferite ad un singolo affidamento, è rappresentato dalla predisposizione di "elenchi aperti di operatori economici".

Sul punto, pare opportuno effettuare alcune precisazioni.

L'articolo 40, comma 5, del Codice pone un divieto per l'affidamento di lavori pubblici, dell'utilizzo di elenchi predisposti dalla stazione appaltante, salvo il caso degli affidamenti in economia o dell'applicabilità della "procedura ristretta semplificata". Tale divieto è stato introdotto dalla legge 19 febbraio 1994, n. 109, al fine di impedire il ricorso ai cosiddetti "albi speciali e di fiducia" delle stazioni appaltanti costituiti senza alcuna forma di pubblicità e mediante i quali si ricorreva ad affidamenti diretti non conformi.

Diverso appare il caso di elenchi di operatori economici costituiti mediante bando pubblico al quale tutti i soggetti possono accedere e che costituiscono nient'altro che una forma di "indagine di mercato" cumulativa per più affidamenti.

Gi elenchi a cui si fa riferimento devono presentare caratteristiche tali, da renderli compatibili con la normativa nazionale e comunitaria: gli elenchi in commento devono, quindi, essere aperti al mercato.

Pertanto, in primo luogo, occorre pubblicizzare adeguatamente la volontà dell'amministrazione di

realizzare un elenco di soggetti da cui possono essere tratti i nomi degli operatori da invitare mediante la pubblicazione di un avviso reso conoscibile secondo modalità idonee quali la pubblicazione sul profilo di committente e sui siti informatici previsti dall'articolo 66, comma 7 del Codice (sito Ministero Infrastrutture e sito Osservatorio); in secondo luogo, occorre consentire a tutti gli operatori interessati, in possesso dei requisiti richiesti, di iscriversi nell'elenco senza limitazioni temporali; in terzo luogo è necessario prevedere dei meccanismi volti ad assicurare l'aggiornamento periodico, almeno semestrale, degli elenchi. Inoltre, occorre prevedere i criteri per la selezione delle imprese da invitare.

A riguardo, può prendersi a modello la disciplina degli elenchi previsti dall'articolo 267 del Regolamento per l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura il cui valore economico sia inferiore a 100.000 euro; tale articolo dispone che la stazione appaltante per l'individuazione dei soggetti da invitare alla gara può avvalersi di un apposito elenco, in ogni caso rispettando il criterio di rotazione. Inoltre, risultano indicate nell'articolo in commento le forme di pubblicità che l'avviso dell'istituzione dell'elenco deve avere ed il contenuto minimo dell'avviso stesso, tra cui figurano anche le modalità di individuazione degli operatori economici da invitare.

Va sottolineato, infine che, per i lavori, l'elenco deve essere costruito sulla base delle categorie generali e specializzate del sistema di qualificazione e in base alla domanda di iscrizione nell'elenco degli operatori economici (con idoneità individuale, con idoneità plurisoggettiva o con sede in altri Stati membri dell'Unione Europea) corredate dall'attestazione/i di qualificazione o in modo che con semplici procedure informatiche si possa disporre della lista degli operatori economici in possesso delle qualificazioni e classifiche necessarie per l'esecuzione dei lavori.

2.6 Lo svolgimento della gara informale

Per quanto riguarda lo svolgimento della gara informale, essendo il valore di riferimento inferiore alla soglia comunitaria, risulta applicabile l'articolo 122, comma 6, lett. d) del Codice, il quale stabilisce che, per le procedure negoziate senza previa pubblicazione di bando, il termine per la ricezione delle offerte viene stabilito dalle stazioni appaltanti nel rispetto del comma 1 dell'articolo 70 (secondo cui le stazioni appaltanti, nel fissare i termini per la ricezione delle offerte e delle domande di partecipazione, tengono conto della complessità della prestazione oggetto del contratto e del tempo ordinariamente necessario per preparare le offerte) termine che, ove non vi siano specifiche ragioni di urgenza, non può essere inferiore a dieci giorni dalla data di invio dell'invito.

Peraltro è opportuno rilevare come la gara informale, proprio perché procedura selettiva organizzata nel rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario, debba essere sviluppata seguendo gli standard operativi comuni per lo svolgimento delle operazioni di gara.

L'articolo 57, comma 6, prevede che gli operatori economici selezionati vengano contemporaneamente invitati a presentare le offerte oggetto della negoziazione con lettera contenente gli elementi essenziali della prestazione richiesta.

La lettera di invito alla gara informale deve riportare i contenuti tipici del bando di cui all'articolo 64 e all'allegato IXA del Codice. La forma prescelta è rimessa alla stazione appaltante. Deve essere, fra l'altro, precisato, ove non specificato nell'avviso di costituzione dell'elenco, che verrà applicato il principio di rotazione (regolante la gestione dei futuri percorsi selettivi in forma derogatoria, secondo quanto espressamente previsto dall'articolo 57, comma 6 del Codice dei contratti pubblici) e che, pertanto, il soggetto che risulterà affidatario dei lavori non sarà invitato alle gare indette successivamente con la stessa procedura o a gare con procedure in economia nell'arco di un certo periodo di tempo.

L' individuazione delle imprese cui inviare le lettere di invito deve avvenire secondo i criteri generali stabiliti nella determina a contrarre o nell'eventuale avviso preventivo.

Per quanto riguarda la verifica delle offerte anomale, si ritiene che in ogni caso trovi applicazione il principio di cui all'articolo 86, comma 3 del Codice, con cui l'amministrazione può tutelarsi valutando la congruità di ogni offerta che, sulla base di elementi specifici, appaia anormalmente bassa; anche tale elemento va citato nella lettera di invito.

In termini operativi, la lettera di invito deve quindi contenere i seguenti elementi:

a) l'oggetto della prestazione, le relative caratteristiche tecniche e il suo importo;

b) i requisiti speciali economico-finanziari e tecnico-organizzativi che occorre possedere per partecipare alla gara; o nel caso di operatore economico selezionato da un elenco, la conferma del possesso dei requisiti speciali in base ai quali è stato inserito nell'elenco;

c) le garanzie richieste;
d) il termine di presentazione dell'offerta ed il periodo di validità della stessa;
e) l'indicazione del termine per l'esecuzione della prestazione;
f) il criterio di aggiudicazione prescelto;
g) gli elementi di valutazione, nel caso si utilizzi il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
h) nel caso del prezzo più basso, l'eventuale utilizzo dell'esclusione automatica; si rammenta che se la stazione appaltante intenda far ricorso a tale metodo, occorre invitare un numero di operatori economici che faccia presumere che le offerte ammesse saranno almeno dieci.
i) le modalità di comprova del possesso dei requisiti;
j) l'eventuale clausola che preveda di procedere all'aggiudicazione anche nel caso di presentazione di un'unica offerta valida;
k) la misura delle penali;
l) la facoltà di applicare l'articolo 86, comma 3 del Codice;
m) l'indicazione dei termini di pagamento secondo quanto previsto dal Regolamento;
n) lo schema di contratto ed il capitolato tecnico (se predisposti).
Si rammenta inoltre che, coma già ricordato sopra, dal combinato disposto dei commi 3 e 5 dell'articolo 122 si evince che va sempre assolto l'obbligo di pubblicità degli esiti della gara con le medesime modalità previste per l'eventuale avviso.
Inoltre, prima della stipula del contratto con l'aggiudicatario, occorre procedere alla verifica del possesso dei requisiti generali e speciali.
Infine, anche per le procedure negoziate, il contratto non può essere stipulato prima di 35 giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione. Tuttavia, è possibile procedere all'esecuzione d'urgenza ai sensi dell'articolo 11, comma 9 del Codice. Si segnala un recente orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui la violazione della clausola (e del principio) di standstill, ex articolo 11, comma 10 del Codice, in sé considerata e cioè senza che concorrano vizi propri dell'aggiudicazione, non comporta l'annullamento dell'aggiudicazione o l'inefficacia del contratto (cfr. TAR Calabria, Sez. I, 20 ottobre 2010, n. 942).
3. Considerazioni conclusive
Volendo trarre alcune conclusioni dal quadro sopra delineato, la stazione appaltante, sulla base dei criteri individuati, può conciliare il rispetto dei principi comunitari e del principio di economicità con le esigenze di celerità e semplificazione proprie delle procedure negoziate senza bando, in relazione all'importo dei contratti.
L'utilizzo di sistemi elettronici e telematici di negoziazione potrebbe contemperare le esigenze di semplificazione sottese all'utilizzo delle procedure negoziate con la garanzia della parità di condizioni dei partecipanti nel rispetto del principio di trasparenza e di economicità (cfr. al riguardo quanto previsto dal Regolamento).
I principi e le indicazioni operative esposte nei precedenti paragrafi con riferimento all'affidamento di lavori ai sensi dell'articolo 57, comma 6, sono applicabili, con gli opportuni adattamenti, anche agli altri casi di affidamento di lavori pubblici mediante procedura negoziata senza bando previsti dal Codice.
Per quanto attiene agli appalti di servizi e forniture, come già affermato, la procedura negoziata consiste sostanzialmente nell'utilizzo del cottimo fiduciario nei casi previsti dall'articolo 125 e dai regolamenti delle amministrazioni, ferma restando la possibilità del ricorso alla procedura negoziata senza bando nei casi tassativamente indicati dall'articolo 57 del Codice e con le semplificazioni previste dall'articolo 124 con riguardo ai termini. Per tale procedura può farsi comunque riferimento alle indicazioni sopra illustrate circa l'articolo 57, comma 6.
E' infine opportuno effettuare, oltre a quanto già osservato in precedenza, alcune precisazioni circa il cottimo fiduciario, stante la riscontrata rilevanza e frequenza dell'utilizzo di tale strumento soprattutto nei servizi e forniture.
In passato è stato sostenuto che il cottimo fiduciario non fosse un procedimento di scelta del contraente, né un contratto, ma una particolare modalità di retribuire una prestazione ricompresa in un contratto di lavoro subordinato o autonomo - stipulato attraverso una libera contrattazione della Pubblica Amministrazione con soggetti privati - commisurata alla quantità della prestazione prodotta anziché al tempo impiegato a produrla.

Tale interpretazione non appare conforme a quanto previsto dal Codice che ha definito il cottimo quale procedura negoziata (articolo 3, comma 40) e dal Regolamento. Peraltro, la definizione di cottimo fiduciario quale procedura negoziata era già contenuta nel d.P.R. 554/99.
Il cottimo fiduciario non può ricondursi ad una semplice attività negoziale di diritto privato priva di rilevanza pubblicistica, le regole procedurali anche minime che l'amministrazione osserva per concludere il cottimo implicano il rispetto dei principi generali di imparzialità, correttezza, buona fede, logicità e coerenza della motivazione. (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 6 luglio 2006, n. 4295). Il cottimo fiduciario è, quindi, un contratto con contenuto semplificato affidato mediante procedura negoziata, la cui disciplina deve essere rinvenuta, oltre che nell'articolo 125, anche all'interno del Codice. Ciò consente, fra l'altro, di non ritenere corretta una prassi applicativa dell'istituto che dia luogo a distorsioni anti-concorrenziali, in chiara violazione della disciplina codicistica e dei suoi principi.
Infine, l'articolo 331 del Regolamento prevede che le stazioni appaltanti assicurino comunque che le procedure in economia avvengano nel rispetto del principio della massima trasparenza, contemperando altresì l'efficienza dell'azione amministrativa con i principi di parità di trattamento, non discriminazione e concorrenza tra gli operatori economici. Inoltre, è stabilito che l'esito degli affidamenti mediante cottimo fiduciario sia soggetto ad avviso di post-informazione mediante pubblicazione sul profilo del committente.
Sulla base di quanto sopra considerato IL CONSIGLIO Adotta la presente determinazione.

Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO: DECRETO 21 aprile 2011
Disposizioni per governare gli effetti sociali connessi ai nuovi affidamenti delle concessioni di distribuzione del gas in attuazione del comma 6, dell'art. 28 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, recante norme comuni per il mercato interno del gas.
(GU n. 102 del 4-5-2011)

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE: DECRETO 8 febbraio 2011
Cofinanziamento nazionale del progetto LIFE + Environment 2008 ENV/IT/000428 «Monitoring for soil protection - (SOILPRO)», di cui al regolamento CE n. 614/2007, ai sensi della legge n. 183/1987. (Decreto n. 4/2011).
(GU n. 110 del 13-5-2011)

Edilizia e urbanistica

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 5 maggio 2011
Approvazione del modello per il rilevamento dei danni, pronto intervento e agibilità per edifici ordinari nell'emergenza post-sismica e del relativo manuale di compilazione.
(GU n. 113 del 17-5-2011 - Suppl. Ordinario n.123)

Energia

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO: DECRETO 5 maggio 2011
Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici.
(GU n. 109 del 12-5-2011)

Infrastrutture

DECRETO LEGISLATIVO 11 aprile 2011, n. 61
Attuazione della Direttiva 2008/114/CE recante l'individuazione e la designazione delle infrastrutture critiche europee e la valutazione della necessita' di migliorarne la protezione.
(GU n. 102 del 4-5-2011)

Art. 1 – Oggetto. *1. Il presente decreto stabilisce le procedure per l'individuazione e la designazione di Infrastrutture critiche europee (ICE), nei settori dell'energia e dei trasporti, nonché le modalità di valutazione della sicurezza di tali infrastrutture e le relative prescrizioni minime di protezione dalle minacce di origine umana, accidentale e volontaria, tecnologica e dalle catastrofi naturali.*
2. I sotto-settori riguardanti energia e trasporti sono indicati nell'allegato A al presente decreto.
3. Le procedure riguardano infrastrutture che si trovano in territorio nazionale e quelle che, pur trovandosi nel territorio di altri Stati membri dell'Unione europea, l'Italia ha interesse a far designare ICE.
4. Il presente decreto non modifica le competenze dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno, della difesa, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti ed enti vigilati, ne' quelle del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, comunque, non modifica le disposizioni vigenti in ordine alle situazioni di emergenze che sono affrontate e gestite nelle sedi, anche interministeriali a cio' preposte, e daisingoli Ministeri, enti ed organizzazioni locali cui e' attribuita tale competenza.
5. Restano salvi gli adempimenti relativi alla protezione di infrastrutture, gia' stabiliti da disposizioni in vigore, nonche' gli impegni assunti dallo Stato italiano con accordi internazionali ratificati.

Lavoro e previdenza

DECRETO LEGISLATIVO 21 aprile 2011, n. 67 13/05/2011
Accesso anticipato al pensionamento per gli addetti alle lavorazioni particolarmente faticose e pesanti, a norma dell'articolo 1 della legge 4 novembre 201, n. 183.
(GU n. 108 del 11-5-2011)

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 23 dicembre 2010, n. 277
Regolamento recante criteri e modalità per la concessione dei contributi di cui all'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53 ["Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità,per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle citta'", come modificato dall'articolo 38 della legge 18 giugno 2009, n. 69. ndr].
(GU n. 101 del 3-5-2011)

Rifiuti e bonifiche

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE: DECRETO 26 maggio 2011
Proroga del termine di cui all'articolo 12, comma 2, del decreto 17 dicembre 2009, recante l'istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti.
(GU n. 124 del 30-5-2011)

La proroga del Sistri arriva in Gazzetta: scadenze ufficiali. *E' stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 124 il decreto del ministero dell'Ambiente, immediatamente operativo, che sposta e differenzia le date di entrata in vigore del Sistri, il sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti, in base alla tipologia e alle dimensioni delle 360mila aziende del settore. Ci sarà ancora da attendere, invece, per il decreto che istituirà una metodologia informatica alternativa per le procedure di carico o di movimentazione dei rifiuti, ogni qualvolta il Sistri dovesse ritardare oltre i tre minuti l'operazione di registrazione e monitoraggio del tragitto dei rifiuti. La misura alternativa era una delle richieste più pressanti avanzate dalle aziende al ministero all'indomani della mezza debacle avuta dal Sistri l'11 giugno scorso, durante il click-day di prova. In realtà, il decreto è pronto, ma deve essere sottoposto all'esame della Corte dei Conti. A seguire dovrà arrivare anche l'intervento normativo del Codice dell'Ambiente che dovrà mitigare le sanzioni nei primi sei mesi di*

operatività effettiva del Sistri. Il decreto in vigore da ieri ufficializza così le date in cui il Sistema informatico di tracciabilità entrerà in vigore. Il 1° settembre dovranno utilizzare il Sistri le imprese e gli enti con più di 500 dipendenti che producono rifiuti speciali pericolosi, imprese ed enti con le stesse caratteristiche che producono rifiuti speciali non pericolosi, o che raccolgono e trasportano rifiuti speciali per oltre 3mila tonnellate all'anno, e inoltre recuperatori e smaltitori, commercianti e intermediari, consorzi per il riciclaggio di particolari categorie di rifiuti, terminalisti concessionari delle aree portuali e delle imprese portuali, responsabili degli uffici gestioni merci e operatori logistici in stazioni ferroviarie, interporti impianti di terminazione e scali merci. Dal 1° ottobre, invece, partiranno le imprese e gli enti con dipendi tra le 251 e le 500 unità, e Comuni, enti e imprese che trattano rifiuti urbani in Campania. Il 2 novembre, invece, partiranno con il Sistri le aziende con dipendenti tra i 51 e i 250; il 1° dicembre toccherà alle imprese che hanno tra gli 11 e i 50 dipendenti e i trasportatori professionali con quantitativi inferiori a 3mila tonnellate all'anno. Infine, il 2 gennaio 2012 sarà la volta delle imprese e degli enti produttori di rifiuti speciali pericolosi che hanno al massimo 10 dipendenti.
(Alessandro Galimberti, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi, 31 maggio, p. 39)

Sicurezza ed igiene del lavoro

MINISTERO DELLA SALUTE: DECRETO 18 febbraio 2011
Revisione delle patenti di abilitazione per l'impiego di gas tossici rilasciate o revisionate nel periodo 1º gennaio-31 dicembre 2006.
(GU n. 115 del 19-5-2011)

Rassegna di giurisprudenza

Acque

TAR VENETO, sez. III – 3 maggio 2011, n. 716

ACQUA – Acque pubbliche - Giurisdizione del TSAP – Art. 143 r.d. n. 1775/1933.
L'art. 143 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, in tema di giurisdizione del TSAP, si attaglia a tutti i provvedimenti amministrativi che, pur costituendo esercizio di un potere non prettamente attinente alla materia, riguardino comunque l'utilizzazione del demanio idrico, incidendo in maniera diretta ed immediata sul regime delle acque pubbliche (così Cass., SS. UU. , 27 aprile 2005, n. 8696, che richiama SS. UU. 18 dicembre 1998, n. 12076, e 15 luglio 1999, n. 403). Devono cioè ritenersi devoluti alla cognizione del Tribunale Superiore anche i provvedimenti amministrativi che, pur incidendo su interessi più generali e diversi rispetto a quelli specifici relativi alla demanialità delle acque o ai rapporti concessori di beni del demanio idrico, attengano comunque all'utilizzazione di detto demanio idrico, interferendo immediatamente e direttamente sulle opere destinate a tale utilizzazione e, in definitiva, sul regime delle acque pubbliche (Cass. SS. UU. n. 8696/05 cit. ; conf. SS. UU. 26 luglio 2002, n. 11099; Cass. SS. UU. 12 dicembre 1996, n. 11090; Cons. St. , V, 14 maggio 2004, n. 3139).
(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. I – 9 maggio 2011, n. 2589

ACQUA – Servizio idrico integrato – Autorità d'ambito territoriale – Soppressione – Art. 2, c. 186 bis L. n. 191/2009 – Proroga al 31 dicembre 2011 ex DPCM 25 marzo 2011.
L'art. 2, comma 186 bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (inserito dall'art 1, co. 1 quinquies, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, come convertito con l. 26 marzo 2010, n. 42), ha previsto la soppressione delle Autorità d'ambito territoriale, decorso un anno dalla sua entrata in vigore (termine che è stato prorogato dapprima con l'art. 1, co. 1, d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito con legge 26 febbraio 2011, n. 10, e successivamente, fino al 31 dicembre 2011, con D.P.C.M. 25 marzo 2011).

ACQUA – Servizio idrico integrato – Opere e interventi di competenza regionale – Opere a carattere infraregionale – Competenza degli Enti d'ambito e dei soggetti gestori – L.R. Campania n. 14/97 - Disciplina ex artt. 147 e 150 d.lgs. n. 152/2006 – Affidamento da parte della Regione di opere acquedottistiche di natur ainfraregionale ad un terzo gestore – Illegittimità.
L'Ente d'ambito predispone il programma degli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla legge (artt. 8 e 13 l.r. Campania 14/97) ed assume l'esercizio di tutte le funzioni in materia di servizi idrici degli enti consorziati, con cessazione delle gestioni esistenti a far data dalla stipula della convenzione da parte del soggetto gestore (art. 12 l.r. 14/97). Restano di competenza regionale le infrastrutture per il trasporto di acqua tra regioni diverse (art. 11, co. 2, l.r. 14/97), nonché le funzioni di programmazione e di controllo (art. 14 l.r. 14/97). Sulla base di tale quadro normativo, dunque, le opere e gli interventi di acquedotto a valle dei recapiti terminali delle strutture di adduzione dell'acqua da altre regioni esulano dalla sfera delle infrastrutture di competenza della Regione per rientrare, avendo carattere infraregionale, nella competenza degli Enti di ambito e dei soggetti gestori dagli stessi individuati. Il quadro, non è mutato a seguito dell'abrogazione (quasi integrale) della legge n. 36 del 1994, da cui non si è significativamente discostata la disciplina ora contenuta nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (si vedano in particolare gli artt. 147 e 150). Ne consegue che la Regione non può disporre l'affidamento di infrastrutture ed opere acquedottistiche di natura infraregionale ad un terzo gestore che non sia quello individuato

in base al quadro normativo sopra ricostruito, interferendo con l'attuazione del piano d'ambito
(Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

Ambiente

CORTE DI GIUSTIZIA CE, Sez. IV, 12/05/2011, Sentenza C-115/09

VIA - Valutazione dell'impatto ambientale – Convenzione di Aarhus – Accesso alla giustizia – Organizzazioni non governative per la protezione dell'ambiente - Direttiva 85/337/CEE – Direttiva 2003/35/CE - Dir. 92/43/CE – Dir. 2006/105/CE.
L'art. 10 bis della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 maggio 2003, 2003/35/CE, osta ad una normativa che non riconosca ad un'organizzazione non governativa, che opera per la protezione dell'ambiente, di cui all'art. 1, n. 2, di tale direttiva, la possibilità di far valere in giudizio, nell'ambito di un ricorso promosso contro una decisione di autorizzazione di progetti «che possono avere un impatto ambientale importante» ai sensi dell'art. 1, n. 1, della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 2003/35, la violazione di una norma derivante dal diritto dell'Unione ed avente l'obiettivo della tutela dell'ambiente, per il fatto che tale disposizione protegge esclusivamente gli interessi della collettività e non quelli dei singoli. Siffatta organizzazione non governativa può dedurre dall'art. 10 bis, terzo comma, ultima frase, della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 2003/35, il diritto di far valere in giudizio, nel contesto di un ricorso promosso avverso una decisione di autorizzazione di progetti «che possono avere un impatto ambientale importante» ai sensi dell'art. 1, n. 1, della direttiva 85/337, come modificata, la violazione delle norme del diritto nazionale derivanti dall'art. 6 della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, come modificata dalla direttiva del Consiglio 20 novembre 2006, 2006/105/CE, mentre il diritto processuale nazionale non lo consente in quanto le norme invocate tutelano soltanto gli interessi della collettività e non quelli dei singoli.
(Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – 10 maggio 2011, n. 2755

VIA E VAS – Procedure di VAS avviate anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 4/2008 – Art. 35, c. 2 ter d.lgs. n. 152/2006 – Entrata in vigore della Parte II del d.lgs. .n 152/2006 – Individuazione - Disciplina applicabile – Fattispecie: Piano faunistico venatorio.
Il comma 2 ter dell'art. 35 del d.lgs. n. 152/2006 ha disposto che le procedure di VAS avviate prima della entrata in vigore del decreto n. 4 del 2008 andavano concluse ai sensi delle norme vigenti al momento dell'avvio del procedimento; tenuto conto che il decreto legislativo n. 152 del 2006, già nel suo testo originario, era entrato in vigore, a seguito delle relative proroghe, alla data del 31 luglio 2007 (Corte Cost. n. 225/2009), alla data di entrata in vigore del d.lg. n. 4 del 2008, erano già vigenti le disposizioni statali sulla VAS, contenute nel decreto legislativo n. 152 del 2006, che andavano applicate alle procedure regionali sulla VAS avviate prima dell'entrata in vigore del d.lg. n. 4 del 2008. Non può viceversa condividersi la tesi secondo cui l'intera parte II del decreto 152 del 2006, come sostituita dal d.lg n. 4 del 2008, sarebbe entrata in vigore soltanto nel 2009 (tenuto conto del termine di adeguamento annuale concesso alle Regioni dall'art. 35, c. 2 ter), con la conseguente assenza della necessità della VAS e la sussistenza unicamente dell'obbligo preesistente di effettuare le valutazioni di incidenza ai sensi del dPR n. 357 del 1997. Analogamente, non si può affermare che l'espressione "in mancanza di norme vigenti regionali trovano diretta applicazione le norme di cui al presente decreto" possa essere intesa nel senso di esonerare la Regione, in quanto priva di specifica disciplina sulla VAS, ad omettere per un anno tale procedura valutativa sui piani e sui programmi (nella specie, Piano faunistico venatorio), pur se in corso di approvazione. Al contrario, proprio il comma 2 ter, avendo consentito che le procedure di VAS già avviate si concludessero secondo le norme vigenti, all'evidenza ha ribadito la necessità della medesima procedura, pur diversa da quella introdotta con la riforma del 2008.

VIA E VAS – Procedure di VAS avviate antecedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 4/2008 – Equipollenza tra la VAS e la Valutazione di incidenza – Esclusione.
Il richiamo contenuto nell'art. 35, comma 2 ter del d.lgs. n. 152/2006, "alle procedure di VAS avviate antecedentemente" ha significato che queste potessero proseguire sulla base della normativa statale preesistente sulla stessa VAS (meno stringente di quella introdotta dal d.lg. del 2008), e non anche che le 'valutazioni di incidenza' si sarebbero potute considerare equipollenti a quelle già previste dal d.lg n. 152 del 2006 e da applicare doverosamente. Sotto tale aspetto, va sottolineata la diversità della VAS rispetto alla 'valutazione di incidenza' ambientale sottesa ai piani provinciali resa dalla Regione, ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997 (recante il regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE, sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche). Infatti, la "valutazione di incidenza", già prevista nel sistema antecedente alla differita entrata in vigore del d.lg. n. 152 del 2006, ha un rilievo settoriale, destinato alla particolare protezione di siti di importanza comunitaria (e da tenere in considerazione anche in sede di VAS, anch'essa divenuta necessaria in base alla normativa sopravvenuta del 2006).

VIA E VAS – Disciplina in materia di VAS – Competenza esclusiva dello Stato – Art. 117 Cost. – Regioni – Rispetto degli standard minimi di tutela ambientale.
Poiché la disciplina della VAS rientra nella materia della tutela dell'ambiente di competenza dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la Regione non può ridurre la tutela ambientale, i cui standard minimi siano stati fissati dalla legge statale.

CACCIA – Piano faunistico venatorio – Parere dell'INFS – Necessità – Esclusione - Art. 18 L. n. 157/1992 – Art. 33, c. 2 L.r. Puglia n. 27/1998.
Il parere dell'Istituto ai sensi dell'art. 33, comma 2, della l.r. Puglia n. 27 del 1998 (si confronti altresì l'art. 7 dela legge n. 157 del 1992) è previsto in sede di predisposizione del calendario venatorio e per la istituzione delle aziende faunistico-venatorie ed agrituristiche venatorie. Né la legge regionale, né le disposizioni nazionali hanno prescritto il parere dell'Istituto per la predisposizione del piano faunistico venatorio (v. in particolare l'art. 18 della legge nazionale 11 febbraio 1992, n.157).
(Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

TAR VENETO, Sez. III – 9 maggio 2011, n. 903

ASSOCIAZIONI E COMITATI – Associazioni di protezione ambientale – Associazioni non riconosciute – Titolarità dell'interesse alla protezione ambientale – Valutazione caso per caso – Indici di rappresenatività.
Il riconoscimento delle associazioni di protezione ambientale da parte del Ministero dell'Ambiente non preclude che siano legittimate a proporre ricorso anche associazioni non riconosciute dal Ministero previa verifica, da effettuarsi in sede giurisdizionale caso per caso, della titolarità dell'interesse alla protezione ambientale sulla base degli indici di rappresentatività posseduti in concreto (così Consiglio di Stato VI n° 6554 del 2010). Una diversa opinione non sarebbe conforme a Costituzione (artt. 24, 103 e 113), se si intendesse attribuire in via esclusiva all'Amministrazione il potere di selezionare i soggetti legittimati ad agire in giudizio, così impedendo l'accesso alla tutela giurisdizionale ad enti esponenziali di posizioni soggettive differenziate e qualificate, definibili quali interessi legittimi.

ASSOCIAZIONI E COMITATI – Comitati costituiti allo scopo di proteggere l'ambiente o la salute – Legittimazione a ricorrere – Sussistenza – Fondamento – Art. 9 L. n. 241/1990.
La legittimazione a ricorrere spetta anche ai meri comitati spontanei che si costituiscono al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su un territorio circoscritto. Altrimenti opinando le località e le relative popolazioni, interessate da minacce alla salute pubblica o all'ambiente in un ambito locale circoscritto, non avrebbero autonoma protezione in caso di inerzia delle associazioni ambientaliste riconosciute dal Ministero dell'Ambiente (così Consiglio di Stato VI n° 6554 del 2010). D'altro canto dalla previsione di cui all'art. 9 della legge n° 241 del 1990 consegue la legittimazione alla proposizione del ricorso

da parte non solo di associazioni, ma anche di comitati che abbiano partecipato al procedimento che si sia concluso con provvedimenti che si siano discostati dal contenuto del consenso prestato (così Consiglio di Stato IV n° 2174 del 2009).

ASSOCIAZIONI E COMITATI – VIA – Direttiva 85/337/CEE – Associazioni ambientali - Legittimazione a ricorrere avverso provvedimenti che autorizzano progetti aventi impatto ambientale – Compressione da parte del legislatore nazionale – Esclusione.
La direttiva europea 27 Giugno 1985 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, riconosce alle associazioni ambientali la legittimazione a ricorrere avverso i provvedimenti che autorizzano progetti che hanno impatto ambientale. Tale direttiva non consente che il legislatore nazionale possa limitare l'accesso al ricorso giurisdizionale ad associazioni con un numero minimo di componenti, tale da comprimere indebitamente la legittimazione al ricorso e così impedendo di fatto che gli interessi collettivi possano essere azionati in giudizio (così Corte di Giustizia CE II 15 Ottobre 2009).

INQUINAMENTO ATMOSFERICO – Cittadini residenti nell'area interessata dalle emissioni in atmosfera – Legittimazione a ricorrere – Sussistenza – Interesse alla qualità della vita – Natura di interesse legittimo .
I cittadini che risiedono nell'area dalla quale saranno visibili i nuovi manufatti o nella quale vengono prodotte le emissioni in atmosfera, hanno interesse a contrastarne il progetto comportante effetti deteriori nella propria condizione di vita, in relazione alla qualità del paesaggio e/o della salubrità dell'aria. Tale interesse alla qualità delle condizioni di vita, è meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico (art. 1322 c.c.: per tale riconoscimento Cass. Sez. Un. n° 26973 del 2008) ed assume la consistenza di interesse legittimo per effetto delle norme che, disciplinando il potere della Pubblica Amministrazione, impongono la valutazione specifica degli effetti che le opere da autorizzare, sotto il profilo paesaggistico od ambientale, determinano nei confronti dei soggetti che vivono stabilmente nella zona nella quale le opere vengono istallate. Deve pertanto essere ammessa la legittimazione a ricorrere a favore delle persone fisiche che risiedono in prossimità delle opere autorizzate, mentre deve essere esclusa la legittimazione a ricorrere in capo a quei soggetti che non hanno la residenza in zona, ma hanno semplicemente la proprietà di un fondo agricolo, il domicilio, lo studio.

AREE PROTETTE – Regione Veneto – Parco regionale dei Colli Euganei – Piano ambientale – Art. 6 L.r. Veneto n. 58/1989.
L'art. 6 della legge regionale 58 del 1989 (istitutiva del Parco Regionale dei Colli Euganei) stabilisce che il piano ambientale ha valenza paesistica e comporta l'automatica variazione degli strumenti urbanistici, generali ed attuativi, in corrispondenza alle prescrizioni ed ai vincoli approvati (di tale norma ha tenuto conto anche TAR Veneto I n° 2858 del 2006). Ne consegue che le norme di tutela del piano ambientale devono essere tenute presenti e rispettate dalle Pubbliche Amministrazioni chiamate ad esprimersi, quando viene richiesta l'autorizzazione paesaggistica o l'autorizzazione ambientale, trattandosi di norme di tutela che attengono proprio alla valutazione di compatibilità con l'ambiente ed il paesaggio.

VIA – Illegittimità della presupposta autorizzazione paesaggistica – Conseguente illegittimità della valutazione di impatto ambientale.
La valutazione d'impatto ambientale deve avere riguardo anche ai valori paesaggistici presenti nel territorio nel cui ambito viene prodotto l'impatto ambientale, così come prevede il primo comma lettera c) dell'art. 5 del D. Lgs. n° 152 del 2006. Pertanto l'illegittimità della presupposta autorizzazione paesaggistica determina l'illegittimità della valutazione d'impatto ambientale con la quale l'autorizzazione paesaggistica è stata considerata, erroneamente, valida.
(Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

Appalti

TAR ROMA, LA SENTENZA 10 MAGGIO 2011, n. 4081.

Diritto di accesso agli atti di una gara pubblica
E' legittimo l'operato di una stazione appaltante che abbia negato l'accesso agli atti di gara ad una società che non ha partecipato alla procedura concorsuale. Così ha deciso il Tar Roma, con la sentenza del 10 maggio 2011, n. 4081. Nel caso di specie le Poste Italiane spa avevano indetto una gara per l'individuazione dei soggetti con cui sottoscrivere accordi quadro di fornitura di autoveicoli, alla quale aveva partecipato una sola concorrente, poi risultata aggiudicataria. Un'impresa operante nel settore di mercato coincidente con quello oggetto dell'appalto aveva presentato istanza di accesso agli atti di gara, sulla base delle seguenti motivazioni:
"…di essere titolare di un interesse qualificato all'accesso, in qualità di primaria operatrice nel settore della locazione a lungo termine di veicoli senza conducente, aspirando, attraverso l'impugnativa di tali atti, alla rinnovazione della procedura concorsuale ed alla partecipazione a seguito di rinnovazione della gara."

La stazione appaltante aveva tuttavia negato l'accesso.

I giudici amministrativi, investiti della questione, ritengono che l'amministrazione abbia legittimamente agito, in quanto:
"L'art. 13, del richiamato codice dei contratti, premesso un generale rinvio alle norme di cui alla legge n. 241 del 1990, indica, poi, una disciplina che diverge da quest'ultima per alcuni profili, evidenziando previsioni peculiari, e, dunque, speciali rispetto a quelle di cui all'art. 24 della legge n. 241/1990. Il comma 6 dell'art. 13 in esame, infatti, consente l'accesso agli atti coperti da segreti tecnici e commerciali, contenuti nelle offerte, riservandolo, però "al concorrente che lo chieda in vista della difesa in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto nell'ambito della quale viene formulata la richiesta di accesso". E' evidente la diversità rispetto alla corrispondente regola dettata dall'art. 24, comma 7, che può cogliersi già alla lettura testuale della seconda norma ora in esame, ove si prevede il diritto all'accesso nei casi in cui questo sia necessario per curare o per difendere "i propri interessi giuridici", con una formulazione più ampia rispetto a quella di cui al comma 6, dell'art. 13, che, invece, collega l'interesse all'accesso alla posizione giuridica non di chiunque vi abbia interesse, ma del solo concorrente che abbia intrapreso un giudizio avente ad oggetto la procedura di gara in cui l'istanza di accesso è formulata." In conclusione, l'accesso ai documenti amministrativi, che trova una regolamentazione specifica nel settore dei contratti pubblici, non può risolversi in un controllo generalizzato sull'attività della pubblica amministrazione e tanto meno può essere consentito a soggetti che non abbiano partecipato alla procedura poiché non sono titolari di quella posizione differenziata e qualificata richiesta dalla normativa in oggetto.
(Marco Porcu, Codice degli Appalti, 23 maggio 2011)

CORTE di Cassazione - Sezione VI civile Ordinanza 30 marzo 2011, n. 7204

Appalto - Debiti per maggiori compensi – Costituzione in mora del committente - Decorrenza – Iscrizione di una riserva nel registro di contabilità - Intimazione di pagamento o emissione di fattura - Sufficienza - Esclusione - Intimazione di pagamento - Necessità - Interessi da tale data - Sussistenza.
In tema di appalto di opere pubbliche, la costituzione in mora del committente, con riguardo a debiti per maggiori compensi, indennizzi o interessi, postula un'intimazione di pagamento e, pertanto, non può discendere dalla mera iscrizione di una riserva nel registro di contabilità o dalla semplice emissione e presentazione di fattura. Ne consegue che gli interessi sulle somme risultanti effettivamente dovute da parte della Pa vanno liquidati dalla data di intimazione di pagamento o dalla domanda introduttiva del giudizio.
(a cura di Remo Bresciani, Il Sole 24 ORE - Guida al diritto 7 maggio 2011, n. 19)

Edilizia

TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. VI – 11 maggio 2011, n. 2621

DIRITTO URBANISTICO – Manufatti abusivi – Interventi ulteriori riconducibili alle categorie delle manutenzione straordinaria o del restauro/risanamento conservativo – Ripetizione delle caratteristiche di abusività dell'opera principale – Obbligo del Comune di ordinarne la demolizione.
In presenza di manufatti abusivi non sanati né condonati, gli interventi ulteriori (sia pure riconducibili, nella loro oggettività, alle categorie della manutenzione straordinaria, del restauro e/o risanamento conservativo, della ristrutturazione, della realizzazione di opere costituenti pertinenze urbanistiche) ripetono le caratteristiche di illegittimità dell'opera principale alla quale ineriscono strutturalmente (cfr. Tar Campania, Napoli, questa sesta sezione, ex multis, sentenze 30 marzo 2011, n. 1855; 3 dicembre 2010, n. 26788; 5 maggio 2010, n. 2811, 10 febbraio 2010, n. 847 e 28 gennaio 2010, n. 423; negli stessi sensi: sezione seconda, 7 novembre 2008, n. 19372; Cass. penale, sezione terza, 24 ottobre 2008, n. 45070), sicchè non può ammettersi la prosecuzione dei lavori abusivi a completamento di opere che, fino al momento di eventuali sanatorie, devono ritenersi comunque abusive (Tar Campania, sempre questa sesta sezione, cfr. ancora 5 maggio 2010, n. 2811 cit. e 9 marzo 2006, n. 2834; e cfr. anche, negli stessi sensi, Tar Campania, Salerno, sez. II, 3 marzo 2011, n. 379), con conseguente obbligo del Comune di ordinarne la demolizione.

DIRITTO URBANISTICO – Immobile abusivo sottoposto a sequestro penale – Ordine di demolizione – Legittimità – Onere di richiedere il dissequestro.
La circostanza che l'immobile abusivamente realizzato sia sottoposto a sequestro penale non osta all'adozione dell'ordine di demolizione, dal momento che è possibile motivatamente domandare all'autorità giudiziaria il dissequestro dell'immobile proprio al fine di ottemperare al predetto ordine. Pertanto è legittima l'ingiunzione a demolire emessa in pendenza di sequestro penale sul manufatto abusivo, dal momento che è onere del responsabile motivatamente domandare all'autorità giudiziaria il dissequestro dell'immobile e, pertanto, qualora il soggetto obbligato neppure dimostri di aver richiesto il dissequestro del bene allo scopo di demolirlo, non può successivamente far valere il fatto del sequestro quale causa di forza maggiore impeditiva della demolizione (Tar Campania, Napoli, sez. IV, 13 gennaio 2011, n. 84).
(Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

TAR LOMBARDIA, Brescia, Sez. I – 5 maggio 2011, n. 662

DIRITTO URBANISTICO – Lavori edilizi interessanti parti comuni di un fabbricato – Assenso dei comproprietari – Art. 11, c. 1 d.P.R. n. 380/2001 – verifica dell'esistenza in capo al richiedente di un titolo attributivo dello ius aedificandi.
Ove i lavori edilizi interessino anche parti comuni del fabbricato e si tratti di opere non connesse all'uso normale della cosa comune, essi abbisognano del previo assenso dei comproprietarii anche in relazione agli aspetti pubblicistici dell'attività edificatoria, con particolare riguardo alle norme (art. 4 della legge n. 10 del 1977 e art. 11, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001), che prevedono la verifica dell'esistenza, in capo al richiedente, di titolo un attributivo dello ius aedificandi sull'immobile oggetto di trasformazione edilizia. (fattispecie: locale tecnico addossato al muro comune) (cfr. Cons. Stato, Sez. IV 11.4.2007 n. 1654)
(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

CORTE DI CASSAZIONE CIVILE, Sez. II, 18/04/2011, Sentenza n. 8870

DIRITTO URBANISTICO - DIRITTO PROCESSUALE CIVILE - Distanze nelle costruzioni - Azione di regolamento di confini associata a richiesta di rilascio o di riduzione in pristino di un fondo usurpato - Litisconsorzio necessario nei confronti dei titolari di diritti reali

sulla porzione di fondo ritenuto usurpato - Sussistenza.
Nell'azione di regolamento dei confini non ricorre ipotesi di litisconsorzio necessario in quanto la domanda *finium regundorum* è in sé strutturalmente diretta ad ottenere una sentenza dichiarativa (Cass. 9 febbraio 1995 n. 1462). Nel caso in cui, invece, la predetta azione sia associata a richiesta di rilascio o di riduzione in pristino della parte di fondo che si ritiene usurpata in conseguenza dell'incertezza oggettiva o soggettiva dei confini, il contraddittorio esige di essere esteso, e se del caso integrato, sul versante passivo, nei confronti di tutti coloro che vantano diritti reali su tale parte del fondo o sulle opere e sui manufatti su di essa insistenti, stante l'inscindibilità e indivisibilità della situazione dedotta in giudizio. Pertanto si versa in un'ipotesi di litisconsorzio necessario laddove vi sia coesistenza, in un unico processo, di un'azione tendente all'accertamento dei limiti della dimensione spaziale del diritto di proprietà e di una azione tendente ad ottenere la modificazione fisica di una situazione di fatto correlata ad una situazione di diritto strutturalmente plurisoggettiva, ma unitaria ai fini della tutela di un interesse di cui non è concepibile il concreto soddisfacimento se non nell'esecuzione nei confronti di tutti i soggetti congiuntamente portatori di un diritto confliggente con l'interesse dell'attore, con incidenza sulla sfera giuridica di ciascuno di essi (v. Cass. 20 gennaio 2010 n. 921; Cass. 7 maggio 1997 n. 9510). Fattispecie in tema di violazione di distanze tra proprietà contigue mediante costruzione di opere su parti di fondo altrui e conseguente esercizio di azione giudiziale tendente all'ottenimento della rimessione in pristino, alla demolizione dei fabbricati abusivi e al risarcimento danni.

DIRITTO URBANISTICO - Distanze nelle costruzioni - Occupazione senza titolo di un cespite immobiliare altrui - Perdita della disponibilità del bene da parte del proprietario usurpato - Determinazione del danno.
In ipotesi di occupazione senza titolo di un cespite immobiliare altrui, il danno per il proprietario usurpato è in re ipsa, ricollegandosi al semplice fatto della perdita della disponibilità del bene da parte del dominus ed alla impossibilità per costui di conseguire l'utilità anche solo potenzialmente ricavabile dal bene medesimo in relazione alla natura normalmente fruttifera di esso (Cass., Sez. II, 8 marzo 2010, n. 5568; Cass., Sez. III, 11 febbraio 2008, n. 3251; Cass., Sez. III, 8 maggio 2006, n. 10498). La determinazione del risarcimento del danno ben può essere operata, in tali ipotesi, facendo riferimento al cosiddetto "danno figurativo". Fattispecie in tema di violazione di distanze tra proprietà contigue mediante costruzione di opere su parti di fondo altrui e conseguente esercizio di azione giudiziale tendente all'ottenimento della rimessione in pristino, alla demolizione dei fabbricati abusivi e al risarcimento danni.

DIRITTO PROCESSUALE CIVILE - Impugnazioni - Richiesta di rinnovazione di consulenza tecnica - Censure sulle valutazioni effettuate dal consulente tecnico - Sindacato giudiziale - Estensione.
La consulenza tecnica può essere sia strumento di valutazione tecnica che di accertamento di situazioni di fatto rilevabili solo mediante il ricorso a determinate cognizioni tecniche. Qualora si richieda la rinnovazione della consulenza contestando non i dati tecnico - storici accertati, ma le valutazioni tecniche del consulente fatte proprie dal giudice di primo grado, il giudice non ha obbligo di motivare il diniego, che può essere anche implicito, bensì solo quello di rispondere alle censure tecnico - valutative mosse dal convenuto alle valutazioni di uguale natura contenute nella decisione (Cass. 14 febbraio 1980 n. 1103. Fattispecie in tema di violazione di distanze tra proprietà contigue mediante costruzione di opere su parti di fondo altrui e conseguente esercizio di azione giudiziale tendente all'ottenimento della rimessione in pristino, alla demolizione dei fabbricati abusivi e al risarcimento danni.
(Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE II CIVILE, SENTENZA 31 MARZO 2011, N. 7470

ROVINA O GRAVI DIFETTI DI COSE IMMOBILI – Responsabilità del costruttore - Termine decennale di garanzia - Esercizio dell'azione - Modalità. (Cc, articolo 1669)
Il termine di dieci anni dal compimento dell'opera previsto dall'articolo 1669 del Cc in caso di rovina o di gravi difetti di cose immobili destinate a durare nel tempo attiene alle condizioni di fatto che danno luogo a responsabilità del costruttore e non anche all'esercizio della suddetta azione, la

quale può essere iniziata anche dopo la scadenza del suddetto termine, purché entro un anno dalla denuncia dei vizi. Quest'ultima a sua volta deve farsi nel termine di un anno dalla scoperta dei vizi, la quale si intende verificata quando il committente consegua un apprezzabile grado di conoscenza obiettiva della gravità e dei difetti e della loro derivazione dall'imperfetta esecuzione dell'opera non essendo sufficiente la constatazione di segni esteriori, salvo che si tratti di manifestazioni indubbie come cadute o rovine estese.
(a cura di Remo Bresciani, Il Sole 24 ORE - Guida al diritto 7 maggio 2011, n. 19)

CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE I CIVILE, SENTENZA 31 MARZO 2011, N. 7514

DECRETO DI ESPROPRIAZIONE - Annullamento da parte del giudice amministrativo - Illegittima occupazione del fondo privato - Obbligo di restituzione dell'immobile al proprietario - Sussistenza – Fenomeno dell'occupazione espropriativa - Opera intrinsecamente pubblica - Restituzione del bene - Esclusione.
(Dpr 218/1978, articolo 49)
In materia di espropriazione, l'illegittima occupazione di un fondo privato, ai fini della realizzazione delle opere occorrenti per il primo impianto di stabilimenti industriali e delle costruzioni annesse, la quale consegua all'annullamento da parte del giudice amministrativo del decreto di espropriazione comporta l'obbligo dell'espropriante alla restituzione dell'immobile al proprietario, in tutti i casi in cui non sia configurabile una vicenda di occupazione cosiddetta espropriativa, il cui fondamento sta nella conservazione alla mano pubblica di un'opera destinata a soddisfare un interesse della Pa e, quindi, un'opera intrinsecamente pubblica.
(cura di Remo Bresciani, Il Sole 24 ORE - Guida al diritto 7 maggio 2011, n. 19)

CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE II CIVILE SENTENZA 31 MARZO 2011, N. 7479

REALIZZAZIONE DI OPERE IN VIOLAZIONE DI NORME CONTENUTE NEGLI STRUMENTI URBANISTICI LOCALI – Immediato e contestuale danno per i vicini - Esclusione - Richiesta di risarcimento - Esistenza di un nesso tra violazione contestata e pregiudizio subito – Prova a carico del richiedente - Necessità. (Cc, articolo 872)
La realizzazione di opere in violazione di norme recepite dagli strumenti urbanistici locali, diverse da quelle in materia di distanze, non comporta immediato e contestuale danno per i vicini, il cui diritto al risarcimento presuppone l'accertamento di un nesso tra la violazione contestata e l'effettivo pregiudizio subito, e che, pertanto, la prova di tale pregiudizio deve essere fornita dagli interessati in modo preciso, con riferimento alla sussistenza del danno e all'entità dello stesso.
(cura di Remo Bresciani, Il Sole 24 ORE - Guida al diritto 7 maggio 2011, n. 19)

Inquinamento

TAR LOMBARDIA, Brescia, Sez. I – 22 aprile 2011, n. 618

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO – Impianti di telecomunicazione – L.r. Lombardia n. 11/2001, art. 7, c. 9 – Aumento della potenza di emissione – Nuovo procedimento autorizzativo.
In tema di impianti di telecomunicazione, il "nuovo procedimento autorizzativo" di cui all'art. 7, c. 9 della L.r. Lombardia n. 11/2001 è richiesto non per qualunque modifica degli impianti esistenti, ma solo per quelle modifiche che si risolvano in un "aumento", quale che ne sia l'entità, della "potenza di emissione". La norma regionale non distingue in base alla misura dell'incremento di potenza di cui si ragiona, con valutazione che rientra senz'altro nell'ampia discrezionalità del legislatore. La modifica di un impianto esistente in caso di aumento di potenza, non può pertanto essere apprezzata come opera di manutenzione ordinaria, non soggetta ad autorizzazione alcuna.

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO – Misure di minimizzazione di cui all'art. 8, c. 6 L. n. 36/2001 – Estensione.
L'art. 8, c. 6 della legge quadro in materia di protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici (L. 22 febbraio 2001 n°36) prevede "misure di minimizzazione", che quindi non possono tradursi in limiti generalizzati di esposizione diversi da quelli previsti dallo Stato ovvero costituire deroga generalizzata a tali limiti, ma devono tradursi in specifiche e diverse misure, la cui idoneità emerga dallo svolgimento di compiuti e approfonditi rilievi istruttori sulla base di risultanze di carattere scientifico (C.d.S. sez. VI 15 luglio 2010 n°4557). Dette misure non possono in particolare essere incompatibili con la possibilità di realizzare una rete completa di infrastrutture per la telecomunicazione e debbono tener conto della nozione di "rete di telecomunicazione", che richiede una diffusione capillare sul territorio, e del fatto che l'assimilazione in via normativa delle infrastrutture di reti pubbliche di telecomunicazione alle opere di urbanizzazione primaria, implica che le medesime non siano avulse dall'insediamento abitativo, ma debbano porsi al servizio dello stesso.

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO – Impianti radiobase di potenza inferiore a 300 W – Art. 4, c. 7 L.r. Lombardia n. 11/2001 – Regolamentazione urbanistica – Facoltà.
In forza dell'art. 4, c. 7 della L. r. Lombardia n. 11/2001, non è necessaria una regolamentazione urbanistica specifica per gli impianti radiobase per telefonia mobile di potenza inferiore a 300 W; la norma non intende tuttavia proibirla, e fa quindi salvo l'esercizio, da parte dei Comuni, delle competenze loro proprie.
(Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

- **TAR VENETO, Sez. III – 3 maggio 2011, n. 741**

INQUINAMENTO – Emissioni odorigene – Normativa vigente – Mancata previsione di limiti o di metodi di misura – Applicazione delle migliori tecniche disponibili – Art. 2, punto 7, DPR 24 maggio 1988, n. 203.
In base alla normativa vigente non è prevista la fissazione di limiti di emissione né di metodi o di parametri idonei a misurare la portata delle emissioni odorigene, perché manca allo stato la possibilità tecnica di elaborare indicatori sufficientemente validi dal punto di vista tecnico - scientifico. Per tali ragioni è possibile riferirsi alle migliori tecniche disponibili che l'art. 2, punto 7, del DPR 24 maggio 1988, n. 203, definisce come "sistema tecnologico adeguatamente verificato e sperimentato che consente il contenimento e/o la riduzione delle emissioni a livelli accettabili per la protezione della salute e dell'ambiente, semprechè l'applicazione di tali misure non comporti costi eccessivi". L'applicazione del criterio comporta che devono essere adottate tutte le tecniche e le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione ed esercizio degli impianti più efficaci al fine di migliorare la sostenibilità ambientale dell'attività produttiva, e al fine di ottenere le massime performance ambientali esigibili, tenendo conto delle specifiche caratteristiche degli impianti e delle potenzialità economiche aziendali.
(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

Rifiuti

- **TAR VENETO, Sez. III – 3 maggio 2011, n. 722**

RIFIUTI – ASSOCIAZIONI E COMITATI - Comitato di cittadini – Forma associativa temporanea –Impianti di smaltimento - Legittimazione a ricorrere avverso gli atti di localizzazione – Carenza.
Un semplice Comitato di cittadini, caratterizzato da una forma associativa temporanea, volta alla protezione degli interessi dei soggetti che ne sono parte, non ha legittimazione a ricorrere avverso gli atti di localizzazione di impianti per il trattamento e lo smaltimento di rifiuti, essendo privo - oltre che del riconoscimento ministeriale di cui all'art. 13 L. n. 349 del 1986- dal carattere di ente esponenziale in via stabile e continuativa di interessi diffusi radicati sul territorio (cfr. Cons. St. , V, sent. 3192/07 cit. ; in tema v. anche, più di recente, CdS, IV, n. 1001/10, p. 3.1. e Tar Toscana, nn. 567/11 e 6712/10).

RIFIUTI – Provvedimento di localizzazione di discarica – Impugnazione – Prova del danno concreto - Necessità – Esclusione – Ragioni.
Non occorre provare l'esistenza di un danno concreto e attuale al fine di impugnare il provvedimento di localizzazione di una discarica o di un impianto industriale ritenuto inquinante in quanto la questione della concreta pericolosità dell'impianto, valutata alla luce dei parametri normativi, è questione di merito, mentre al fine di radicare l'interesse ad impugnare è sufficiente la prospettazione di temute ripercussioni su un territorio collocato nelle immediate vicinanze ed in relazione al quale i ricorrenti sono in posizione qualificata, quali residenti o proprietari o titolari di altre posizioni giuridiche soggettive rilevanti (CdS n. 6657/02).

VIA – Procedimento – Art. 18 l.r. Veneto n. 10/99 – Richiesta di integrazioni – Termine di 90 giorni – natura perentoria – Proroga – Illegittimità.
In tema di valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'art. 18 della L.r. Veneto n. 10/99, l'Amministrazione procedente può richiedere integrazioni al progetto per una sola volta, e tali integrazioni devono essere presentate, a pena di decadenza, entro 90 giorni dalla richiesta. La legge, nell'individuare termine e sanzione, ha sottratto all'autorità amministrativa ogni discrezionalità sul punto, segnatamente non consentendo alla P. A. di disporre del termine prorogandolo ed eludendo l'esplicita sanzione di decadenza. Ne consegue che l'eventuale proroga accordata è illegittima e vizia l'intera procedura.
(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

TAR VENETO, Sez. III – 3 maggio 2011, n. 721

RIFIUTI – Provvedimenti di localizzazione di discarica – Comune – Interesse a ricorrere – Titolarità.
Il comune nel cui territorio è localizzata una discarica di rifiuti è titolare dell'interesse a ricorrere avverso la delibera di localizzazione, sia in quanto ente esponenziale dei residenti, sia in quanto titolare del potere di pianificazione urbanistica su cui incide il provvedimento di localizzazione, sia in quanto soggetto che per legge può partecipare al procedimento amministrativo e che in quanto tale può impugnarne il provvedimento conclusivo (C. Stato, sez.V, 2.3.1999, n.217; in senso analogo CdS IV 6/10/2001 n.5296).
(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

Corte di Cassazione, III sezione penale, 2 febbraio 2011 21 febbraio 2011, n. 6256

Rifiuti – Trasporto di rifiuti speciali non pericolosi – Violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione – Reato di cui all'art. 256, comma 4, D.Lgs. n. 152/2006 – Reato formale di pericolo - Reato di mera condotta – Concreto pregiudizio per il bene giuridico protetto - Necessità - Esclusione
Il reato di cui all'art. 256, comma 4, D.Lgs. n. 152/2006, è reato formale di pericolo per la configurabilità del quale non è richiesto che la condotta posta in essere risulti idonea a realizzare un concreto pregiudizio al bene giuridico protetto, in quanto trattasi di reato di mera condotta consistente nell'inosservanza delle prescrizioni di cui al titolo abilitativo, indipendentemente dall'accertamento circa una concreta lesione del bene tutelato o di un effettivo interesse interesse.

Nota. Trasporto di rifiuti speciali non pericolosi

La pronuncia in esame si inserisce nello stimolante dibattito circa la natura intrinseca del reatoprevistoall'art. 256, comma4,D.Lgs.n.152/2006, ovvero la violazione delle prescrizioni contenute nel titolo abilitativo a cui sono soggette alcune attività,qualequelladi trasportodi rifiuti speciali non pericoli. In primo luogo, la Corte di Cassazione precisa come, ai fini della configurabilità del reato, risulti del tutto sufficiente la violazione formale delleprescrizioni senza che, invece, assuma rilevanza determinante la circostanza che detta condotta arrechi lesione o si manifesti come idonea a recareunconcretopregiudizioalbene giuridico tutelato dalla norma (si veda, in questo senso, la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 8 novembre 2003, n. 38186).

Infatti, per i giudici della III sezione penale la naturadi reatodimeracondottaconduceinevitabilmente a ritenere che, per l'integrazione della fattispecie, non assuma rilievo l'idoneità della condotta medesima a recare un effettivo danno o pregiudizio al bene finale, atteso che lo stesso, come confermato da un oramai consolidatoorientamentodella stessa sezionedella Cassazione, ben può individuarsi anche nel bene generico e strumentale del controllo amministrativo da parte della pubblica amministrazione (così le sentenze della Cassazione penale, sez. III, 18 aprile 2007, n. 15560 e 21 maggio 2008, n. 20277). Appare chiaro nellemotivazioni della Corte come la stessa individui nella norma sanzionatrice la ferma volontà del Legislatore di sanzionare condotte anche meramente formali, in considerazionedell'astrattapotenzialità lesiva epericolosa che deriva dallo svolgimento di attività, quali quelle inerenti alla gestione dei rifiuti, attribuendo così, alle previsioni di cui dall'art. 256, comma 4, D.Lgs. n. 152/2006, natura di reato formale di pericolo e di mera condotta, consistente nell'inosservanza di quanto prescritto nelle autorizzazioni. I giudici, coerentemente con l'orientamento dagli stessi avallato in alcune precedenti pronunce, riaffermano, appunto, lanaturadi reato di mera condotta della fattispecie descritta al comma 4 dell'art. 256, in quanto lo scopo della previsionenormativa èquellodi apprestareuna difesa anticipata del bene tutelato, sanzionando alcune condotte formali e non collegate «alla tutela di un interesse esplicitamente indicato e neppure immediatamente percepibile», slegando la punibilità delle stesse da accertamenti di una concreta ed effettiva lesione (in questo senso, si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 27 settembre 2007, n. 35621; sostanzialmente, conforme pur se con riferimento a un altro reato di pericolo, si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 7 marzo 2003, n. 10641). Pertanto, ai fini della configurabilità del reato previsto al comma 4 dell'art. 256, D.Lgs. n. 152/2006, non è necessario che la condotta posta in essere abbia recato o risulti idonea a recare un concreto pregiudizio al bene protetto, in quanto ci si trova di fronte a un reato di pericolo e di mera condotta, che tende a sanzionare la formale inosservanza delle prescrizioni contenute nel titolo abilitativo.
(Ambiente & sicurezza 3 maggio 2011 n.8)

Sicurezza

Corte di Cassazione, sez. 4 pen., 18 gennaio 2011, n. 1226

La Cassazione è tornata a pronunciarsi in relazione alla più volte dibattuta questione della responsabilità del datore di lavoro per l'infortunio occorso a un lavoratore a causa dell'utilizzo, da parte di questi, di un'attrezzatura di lavoro che, pur essendo regolarmente dotata di marcatura di sicurezza "CE", si è rivelata pericolosa in quanto non provvista degli idonei approntamenti per impedire il verificarsi di eventi lesivi.
E' accaduto che era stato tratto a giudizio del Tribunale, per rispondere del reato di lesioni personali colpose, il datore di lavoro a causa dell'infortunio del lavoratore "per colpa consistita nell'aver messo a disposizione dei propri dipendenti una macchina monoblocco priva di riparo e protezione della zona di riavvolgimento del filo e quindi non idonea ai fini della sicurezza (in violazione del D.Lgs. n. 626/1994, art. 35, comma 1), e nell'aver omesso di fornire al lavoratore sia le informazioni e le istruzioni d'uso necessarie per garantire la sicurezza durante le normali condizioni di impiego della suddetta macchina, sia la formazione adeguata sulle condizioni di impiego (in violazione del D.Lgs. n. 626/1994, art. 37, comma 1, e art. 38, comma 1), e comunque con negligenza ed imprudenza, non impediva che il lavoratore, introducendo lamano coperta dal guanto di protezione nella zona di avvolgimento del filo per pulirlo, a causa del successivo incastrarsi del guanto tra la bobina di tiro e il contro rullo, si cagionasse lesioni consistite nella frattura (testuale dal capo di imputazione"*. Condannato in primo grado, l'imputato aveva proposto appello, incentrando la propria difesa, in particolare, sulla prospettata anomalia del macchinario intervenuta in sede di costruzione dello stesso e sulla asserita buona fede dell'imputato il quale aveva fatto affidamento sul certificato di conformità CEE e di analisi di rischio, senza mancare, peraltro, proprio per garantire al massimo la sicurezza dei lavoratori, di munire il macchinario di ulteriori griglie e di fornire ai dipendenti tutte le informazioni utili per il corretto uso del macchinario e per evitare inconvenienti nelle operazioni di controllo del filo come precisato anche dalla stessa parte lesa. La Cassazione, investita del ricorso da parte del difensore dell'imputato, ha confermato la sentenza, facendo sostanzialmente proprie le motivazioni dei giudici di merito.*

In sostanza, la Corte ha rilevato come l'imputato avesse introdotto nella sua azienda e messo a disposizione dei suoi dipendenti una macchina realizzata senza il rispetto delle norme antinfortunistiche, norme del cui assoluto e integrale rispetto lo stesso, quale datore di lavoro della parte lesa "e responsabile della sicurezza dell'ambiente di lavoro, avrebbe dovuto accertarsi, a nulla rilevando la marchiatura "CE" che non esonera da responsabilità, in ragione dell'accertata non conformità della macchina ai previsti requisiti di sicurezza. Ancor meno può esonerare da responsabilità l'eventuale affidamento sulla notorietà e competenza tecnica del costruttore. L' imprenditore, invero, secondo quanto costantemente affermato questa Corte, è, comunque, il principale destinatario delle norme antinfortunistiche previste a tutela della sicurezza dei lavoratori ed ha l'obbligo di conoscerle e di osservarle indipendentemente da carenze od omissioni altrui e da certificazioni pur provenienti da autorità di vigilanza"*. Indubbiamente, questa decisione ricalca altre precedentemente rese dalla Corte di legittimità e non è possibile negare come sia coerente con l'impianto del sistema prevenzionistico, il quale ha individuato nel datore di lavoro il principale e primo garante della sicurezza dei lavoratori, poiché è allo stesso che anche l'art. 2087, codice civile, si è rivolto al fine di adottare tutte le cautele necessarie per far operare il lavoratore in condizioni di assoluta sicurezza. Inoltre, è vero che, però, il datore di lavoro, che raramente è un tecnico della sicurezza, dovrebbe poter fare affidamento su istituti riconosciuti a livello europeo, quale appunto la "marcatura CE", e questo senza la necessità di dover, di volta in volta, verificare "in seconda battuta" l'idoneità di un'attrezzatura progettata e costruita (come nel caso di specie) da un fornitore riconosciuto e affidabile sulla base di parametri tecnici indicati dal legislatore. Non si capisce altrimenti quale sia la finalità della marcatura CE se il datore di lavoro, per essere esonerato da responsabilità, deve provvedere in sostanza a una seconda certificazione dell'attrezzatura di lavoro, cosa che peraltro avviene in sede di valutazione del rischio. D'altronde, anche l'art. 18, comma 3-bis, Testo unico (disposizione introdotta dal D.Lgs. n. 106/2009) ha previsto che* "Il datore di lavoro e i dirigenti sono tenuti altresì a vigilare in ordine all'adempimento degli obblighi di progettisti e installatori, ferma restando l'esclusiva responsabilità dei soggetti obbligati ai sensi dei medesimi articoli qualora la mancata attuazione dei predetti obblighi sia addebitabile unicamente agli stessi e non sia riscontrabile un difetto di vigilanza del datore di lavoro e dei dirigenti"*. Non si capisce, pertanto, quale possa essere il grado di diligenza richiesto al datore di lavoro quale causa esimente, se nemmeno la marcatura "CE" può costituire una base sicura sulla quale regolare l'acquisizione di attrezzature di lavoro. La sentenza, pertanto, pur non essendo del tutto censurabile, non contribuisce in alcun modo a orientare il comportamento datoriale, limitandosi a censurare con severità l'operato dell'imprenditore, ritenuto evidentemente non sufficientemente "vigile".*
(Gabriele Taddia Il Sole 24 Ore - Ambiente & Sicurezza, 3 maggio 2011, n. 8)

CORTE DI CASSAZIONE CIVILE, Sez. Lavoro, 7/04/2011, Sentenza n. 7952

SICUREZZA SUL LAVORO - AMIANTO - Rivalutazione dell'anzianità contributiva spettante ai lavoratori esposti all'amianto ex articolo 13, comma 8, L. n. 257/1992 - Contributi figurativi di "scivolo" di cui alla normativa sul pensionamento anticipato ex D.L. n. 516/1994 (conv. in L. n. 598/1994) - Prepensionamento di cui al D.L. 185/1994 - Periodo di contribuzione superiore ai 35 anni - Incompatibilità.
Il lavoratore non ha diritto di fruire dei contributi figurativi di "scivolo" concessi dalla normativa sul pensionamento anticipato di cui al Decreto Legge n. 516 del 1994 (conv. in Legge 27 ottobre 1994, n. 598) ai fini della maturazione dei trentacinque anni di contribuzione prescritti per il conseguimento della pensione di anzianità, ove sia già in possesso di tale requisito per effetto di contributi figurativi risultanti dall'ottenimento del beneficio di cui alla Legge 27 marzo 1992, n. 257, articolo 13, comma 8, (rivalutazione dei periodi di esposizione all'amianto) (Cass., n. 9982/02). L'accesso a un prepensionamento analogo a quello disciplinato dal riferito Decreto Legge n. 516 del 1994 - come é il prepensionamento di cui al Decreto Legge n. 185 del 1994 - non può mai comportare il calcolo, ai fini pensionistici, di un periodo complessivo di contribuzione superiore ai trentacinque anni (costituenti il periodo minimo per il conseguimento della pensione di anzianità); sì che il cumulo dei due accrediti figurativi si giustifica solo se e in quanto, l'anzianità contributiva del lavoratore, accresciuta per effetto del beneficio legato all'esposizione all'amianto, resti comunque al di sotto del "tetto" dei trentacinque anni.

CORTE DI CASSAZIONE CIVILE, Sez. Lavoro, 31/03/2011, Sentenza n. 7494

SICUREZZA SUL LAVORO - AMIANTO - Trattamento straordinario di integrazione salariale e pensionamento anticipato - Art. 13, comma 8, Legge 257/1992 - Requisiti probatori.
L'attribuzione dell'eccezionale beneficio di cui alla Legge 27 marzo 1992, n. 257, articolo 13, comma 8, (nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla legge 4 agosto 1993, n. 271, articolo 1, comma 1), non necessita di una prova atta a quantificare con esattezza la frequenza e la durata dell'esposizione, potendo ritenersi sufficiente, qualora ciò non sia possibile, che si accerti, anche a mezzo di consulenza tecnica, la rilevante probabilità di esposizione del lavoratore al rischio morbigeno con un margine di approssimazione di ampiezza tale da indicare la presenza di un rilevante grado di probabilità di superamento della soglia massima di tollerabilità.

SICUREZZA SUL LAVORO - AMIANTO - Trattamento straordinario di integrazione salariale e pensionamento anticipato - Art. 13, comma 8, Legge 257/1992 - Provvedimenti INAIL di riconoscimento dell'esposizione all'amianto - Requisiti necessari per l'ottenimento del beneficio previdenziale.
Solamente le certificazioni eseguite dall'INAIL sulla base egli atti di indirizzo del Ministero, come richiesto dalla Legge 31 luglio 2002, n. 179, articolo 18, comma 8, confermata anche della Legge 24 dicembre 2007, n. 247, articolo 1, comma 20 (se non contrastate da una specifica prova contraria), consentono il riconoscimento del diritto al beneficio previdenziale di cui all'art. 13 della Legge 27 marzo 1992, n. 257, senza necessità di accertare altrimenti il periodo e la consistenza della personale esposizione all'amianto del lavoratore interessato (Cass. sentenze n. 10037 del 2007, n. 400 del 2007, n. 27451 del 2006, n. 17977 del 2010).
(conferma sentenza n. 678/2008 della Corte d'Appello di Genova, depositata il 05/08/2008). Pres. Miani Canevari - Est. Balestrieri - P.M. Finocchi Ghersi - Ric. Be. Gi. e altri - Controric. INPS.

DIRITTO PROCESSUALE CIVILE - Giudizio di Appello - Esame di consulenze tecniche d'ufficio disposte in primo grado tra loro contrastanti - Motivazione.
Qualora il giudice di appello, esaminando i risultati di due successive consulenze tecniche di ufficio disposte in primo grado e fra loro contrastanti, aderisca al parere del secondo consulente respingendo quello del primo, la motivazione della sentenza é sufficiente anche se tale adesione non sia specificamente giustificata ove il parere cui é prestata adesione fornisca gli elementi che consentano, su un piano positivo, di delineare il percorso logico seguito e, su un piano negativo, di escludere la rilevanza di elementi di segno contrario, siano essi esposti nella seconda relazione o deducibili "*aliunde*" (Cass., n. 9567 del 2001, n. 9300 del 2004, n. 4850 del 2009 - contra Cass. n. 3517 del 2000). La suddetta specifica giustificazione é, invece, necessaria nella diversa ipotesi di adesione alle conclusioni della prima di due divergenti consulenze tecniche disposte dallo stesso giudice.
(Massime a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

Approfondimenti

Le nuove regole applicabili solo sui prossimi bandi

Tra le disposizioni di maggior rilievo recate dal decreto legge 13 maggio 2011 n. 70, cosiddetto decreto sviluppo, si segnalano indubbiamente quelle dell'articolo 4, con cui il Governo ha incisivamente riscritto parti significative del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, già peraltro oggetto in questi pochi anni dalla sua adozione di molteplici interventi operati con i cosiddetti decreti correttivi.
Va pure ricordato che il prossimo 8 giugno entrerà in vigore il regolamento di esecuzione e attuazione del codice, recato dal Dpr 5 ottobre 2010 n. 207, con il che - questo è l'auspicio innanzitutto degli operatori del settore - il quadro di riferimento normativo di un settore appunto così centrale anche per l'economia del Paese dovrebbe conseguire quel grado di stabilità che è precondizione necessaria per la stessa certezza delle regole.

Salvatore Mezzacapo, Il Sole 24 Ore - Guida al Diritto, 28 maggio 201, n. 22, p.23

Costruzione delle opere pubbliche (Dl 70/2011, articolo 4, commi 1 e 2, lettere da a) a o) - Se vi è un filo rosso che segna i molteplici interventi recati dall'articolo 4 del Dl 70/2011 è quello della semplificazione e accelerazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici. Come si legge nella stessa relazione governativa, il segnalato obiettivo risponde alla duplice esigenza, nell'attuale fase di crisi economica, «di una rapida cantierizzazione degli interventi infrastrutturali e al contempo di una riduzione dell'enorme mole di contenzioso esistente in materia».
Va in via preliminare ancora osservato che, con una tecnica sostanzialmente innovativa, come per gli altri articoli del decreto in esame, anche l'articolo 4 in questione esplicita al comma 1 le linee di azione e le finalità poi specificamente perseguite con gli interventi normativi puntuali previsti al comma 2. Infatti, al comma 1 dell'articolo 4 in esame, possiamo leggere i titoletti delle modifiche apportate, in pratica i campi di intervento che lo stesso decreto esplicita, fermo restando che l'effettivo intervento normativo è quello recato con le disposizioni di cui al comma 2, le cui lettere recano le diverse modifiche e integrazione apportate al testo del codice dei contratti. Così, al citato comma 1, le modificazioni apportate sono ricondotte negli ambiti indicati nella tabella a fianco.

La logica dell'intervento - Qual è il rapporto tra le aree di intervento di cui al comma 1 dell'articolo 4, ora richiamate, e le modificazioni testuali al Codice dei contratti apportate con le disposizioni di cui alle diverse lettere del comma 2? Il collegamento logico tra i due commi risiede nel «conseguentemente» che è l'incipit del comma 2, come a dire che, esplicitate le finalità dell'intervento e i suoi ambiti settoriali di riferimento, sono appunto «conseguentemente» adottate le modificazioni testuali. Queste sono, in altri termini, lo sviluppo puntuale e di dettaglio delle indicazioni recate dal comma 1. Fermo il merito di un'impostazione che, in una dichiarata logica esplicativa, ha il pregio di fare meglio e direttamente intendere in che ambito e in che direzione intervengono le modifiche, potrebbero in ipotesi porsi problemi di coerenza tra le aree di intervento e le modificazioni puntuali «conseguentemente» adottate. Appare preferibile ritenere che, ove pure questi dovessero sussistere, è fuori discussione la sicura applicabilità delle modificazioni normative recate dal comma 2, peraltro trattandosi di novelle a un testo previgente, quello del codice dei contratti che non è infatti oggetto di modifica a opera del comma 1 dell'articolo 4, ma delle diverse disposizioni recate dal suo comma 2.

L'entrata in vigore delle nuove disposizioni - Quando entrano in vigore le modificazioni recate dal comma 2 dell'articolo 4? In questa sede saranno esaminate solo alcuni dei detti interventi normativi, ma il tema dell'efficacia dello ius superveniens nella materia di che trattasi è evidentemente comune. Così, ad esempio, è disposto che le disposizioni di cui al comma 2, lettere b) (in tema di requisiti di ordine generale) si applicano alle procedure i cui bandi o avvisi con i quali si indice una gara sono pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legge. Interessa in questa sede sottolineare che anche il decreto legge sviluppo conferma il principio per cui le regole e i criteri recati da nuove disposizioni di legge si applicano alle sole procedure di gara i cui bandi o avvisi siano pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore delle norme stesse. A siffatta regola si è pure peraltro conformato il recentissimo regolamento di esecuzione e attuazione del codice dei contratti. Negli esposti termini si è invero costantemente espressa anche la giurisprudenza del giudice amministrativo. Affermano, infatti, i giudici amministrativi che, appunto in tema di gare d'appalto, la pubblica amministrazione è tenuta ad applicare le regole fissate nel bando, e ciò in quanto il bando costituisce la lex specialis della gara e non può essere disapplicato nel corso del procedimento, neppure se talune delle regole in essa contenute risultino non più conformi allo ius superveniens. Soluzione che è giustificata dal giudice amministrativo in base al rilevo per cui «il bando è atto amministrativo a carattere normativo, lex specialis della procedura, rispetto alla quale l'eventuale ius superveniens di abrogazione o di modifica di clausole non ha effetti innovatori» (cfr. Consiglio di giustia amministrativa per la Regione siciliana, 3 novembre 1999 n. 576). A fondamento dell'esposta tesi, viene richiamata l'esigenza di garantire la par condicio dei concorrenti, i quali sulle regole fissate dal bando di gara fondano i loro calcoli di convenienza e quantificano le loro offerte. Va comunque segnalato un interessante e recente orientamento giurisprudenziale ad avviso del quale, in base al principio fondamentale dell'affidamento che caratterizza la scelta del contraente con la pubblica amministrazione, è dovere dall'Amministrazione che bandisce una gara, una volta che per ius superveniens nel corso della gara stessa siano venute meno le condizioni originariamente previste dalla lex specialis, agire in autotutela sul bando medesimo e adattarlo - rinnovandolo - alle nuove disposizioni di rango primario, riaprendo conseguentemente i termini per la partecipazione alla procedura (cfr. Tar Campania, sezione III, 19 gennaio 2010 n. 202).n

Le direttrici dell'intervento sui contratti

Settore	Intervento
Finanza di progetto	a) estensione del campo di applicazione della finanza di progetto, anche con riferimento al cosiddetto leasing in costruendo;
Iscrizione delle cosiddette riserve	b) limite alla possibilità di iscrivere riserve";
Tetto di spese per le "varianti"	c) introduzione di un tetto di spesa per le "varianti";
Tetto di spese alle "opere compensative"	d) introduzione di un tetto di spesa per le opere cosiddette compensative;
Spesa per compensazione	e) contenimento della spesa per compensazione, in caso di variazione del prezzo dei singoli materiali di costruzione;
Accordi bonari	f) riduzione della spesa per gli accordi bonari;

Elenco fornitori	g) istituzione nelle prefetture di un elenco di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso;
Liti "temerarie"	h) disincentivo per le liti "temerarie";
Requisiti di partecipazione alle gare "informatiche"	i) individuazione, accertamento e prova dei requisiti di partecipazione alle gare mediante collegamento telematico alla banca dati nazionale dei contratti pubblici;
Requisiti per l'esecuzione: autocerficazione	l) estensione del criterio di autocertificazione per la dimostrazione dei requisiti richiesti per l'esecuzione dei lavori pubblici;
Controlli sui requisiti di partecipazione	m) controlli essenzialmente ex post sul possesso dei requisiti di partecipazione alle gare da parte delle stazioni appaltanti;
Cause di esclusione	n) tipizzazione delle cause di esclusione dalle gare, cause che possono essere solo quelle previste dal codice dei contratti pubblici e dal relativo regolamento di esecuzione e attuazione, con irrilevanza delle clausole addizionali eventualmente previste dalle stazioni appaltanti nella documentazione di gara;
Graduatorie	o) obbligo di scorrimento della graduatoria, in caso di risoluzione del contratto;
Infrastrutture strategiche	p) razionalizzazione e semplificazione del procedimento per la realizzazione di infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale;
Appalti con procedura negoziata	q) innalzamento dei limiti di importo per l'affidamento degli appalti di lavori mediante procedura negoziata;
Procedura semplificata ristretta	r) innalzamento dei limiti di importo per l'accesso alla procedura semplificata ristretta per gli appalti di lavori

Le categorie OG e OS nel nuovo Regolamento 207/2010

Il prossimo 8 giugno 2011 entrerà in vigore il nuovo Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti, approvato con il D.P.R. 207 del 5 ottobre 2010. Già nel 2007 era data per imminente l'emanazione del Regolamento, approvato in schema dal Consiglio dei Ministri nel luglio di quell'anno, dopo l'esame del Consiglio Superiore dei lavori pubblici e del Consiglio di Stato; ma solo ora il testo definitivo, dal quale emergono ulteriori novità, anche rispetto a quello schema pressoché definitivo, per quanto riguarda le categorie di qualificazione OG e OS.

Salvatore Buonaccorso, Il Sole 24 ORE, Il Consulente Immobiliare, 31 maggio 2011, n. 884, p.942

Il prossimo 8 giugno entrerà in vigore il Regolamento previsto dall'art. 5 del D.Lgs. 163/2006 e cioè quel testo normativo che specifica, in ogni minimo dettaglio, le regole per la piena attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il *Consulente immobiliare* si era già occupato delle novità regolamentari in materia di categorie di opere generali "OG" e speciali "OS", contenute in un primo schema di Regolamento che all'epoca sembrava di imminente emanazione e pubblicazione in *Gazzetta*. Giova ricordare che il Regolamento previsto dall'art. 5 del D.Lgs. 163/2006 è "unico", nel senso che come unico è il Codice dei contratti pubblici per *"lavori-servizi-forniture"*, uno solo è anche il Regolamento. Accorpamento in un solo testo che non si riferisce soltanto alla tipologia di appalto, ma alla regolamentazione della materia "appalti pubblici" nel suo complesso: dunque questo testo contiene sia le norme che prima erano dettate dal D.P.R. 554/1999 (Regolamento di attuazione della ormai abrogata L. 109/1994) sia quelle contenute nel D.P.R. 34/2000 (Regolamento del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici). Esaminiamo, dunque, quali innovazioni vengono apportate alle "categorie di qualificazione SOA", con ulteriori novità anche rispetto allo schema di Regolamento del 2007. È l'*allegato A* del D.P.R. 207/2011 che riporta in dettaglio e illustra la nuova elencazione delle categorie di qualificazione generali (OG) e specializzate (OS). Nella *tabella 1* sono state evidenziate in grassetto quelle che hanno subìto modifiche-variazioni-innovazioni; come già nel D.P.R. 34/2000 questo sintetico elenco riporta, oltre al conciso titolo che sintetizza la relativa declaratoria, anche l'obbligatorietà o meno del possesso della qualificazione ("SI") nella data categoria, per le gare d'appalto eseguite secondo il Codice dei contratti. Lo stesso *allegato A* dettaglia le declaratorie delle OG e OS. Nella successiva *tabella 2* sono invece riportate quelle per le quali sono intervenute le modifiche-variazioni-innovazioni, raffrontando - consci che una comparazione sempre favorisce la comprensione - le categorie/declaratorie del precedente D.P.R. 34/2000 (colonna di sinistra) con quelle oggetto di innovazioni (colonna di destra).

Le novità nelle categorie generali

Le categorie di opere generali "OG" nel loro complesso restano in numero di 13, ma entrando nel dettaglio non tutto resta immutato. Una connotazione nuova assume infatti la OG10, che già dal titolo fa intravedere in cosa consiste la novità, perché vengono in questa categoria aggregati gli *impianti di pubblica illuminazione*. E anche il dettaglio della nuova declaratoria evidenzia l'innesto, nella vecchia declaratoria, della *costruzione, la manutenzione e la ristrutturazione degli impianti di pubblica illuminazione, da realizzare all'esterno degli edifici*. Vengono così a cessare tutti i dubbi circa l'imputabilità a categorie diverse di queste lavorazioni, che costituiva una lacuna nel previgente Regolamento D.P.R. 34/2000.
Significativa, e per un certo aspetto rivoluzionaria, la nuova OG11 (*impianti tecnologici*).
Non più la lunga precedente elencazione di impianti (...di riscaldamento, di ventilazione e condizionamento del clima, di impianti idrico-sanitari, di cucine, di lavanderie, del gas e antincendio, di impianti pneumatici, di impianti antintrusione, di impianti elettrici, telefonici,

radiotelefonici, televisivi nonché di reti di trasmissione dati e simili...) che andavano a "comporre" tale categoria; al contrario, un diretto e mirato riferimento *alle categorie di opere specializzate individuate con l'acronimo OS3, OS28 e OS30*. Ed è il caso di notare che questa "triplice" individuazione differisce radicalmente da quella che era stata operata nello schema di Regolamento del 2007, laddove il riferimento era alla "quadruplice" ripartizione *OS3, OS5, OS28 e OS30* e quindi con il coinvolgimento degli *impianti pneumatici e antintrusione (OS5)*, ora espunti dalla novellata OG11. Soprattutto - novità assoluta - l'eliminazione della tanto deprecata e infelice dizione «... di un insieme coordinato di impianti ... da realizzarsi congiuntamente ...» che tanti danni ha apportato per il suo oscuro ed enigmatico significato; sfortunata semantica che ha frustrato ogni buona volontà di comprensione (ciò che ha ingenerato assai negative ripercussioni sulla qualificazione nelle categorie impiantistiche in genere). Stavolta un diretto e mirato riferimento sì a *un insieme di impianti tecnologici tra loro coordinati e interconnessi funzionalmente,* ma con l'inequivocabile specificazione *non eseguibili separatamente*. Nessun dubbio. In pratica si intravede da questa declaratoria del tutto nuova quella tipologia impiantistica del futuro - che oggi sempre più si va diffondendo - che prevede e progetta spinti automatismi, funzionamenti di *feedback* e domotica intelligente. È auspicabile che - entrato a regime il nuovo Regolamento, nei bandi di gara le stazioni appaltanti richiedano il possesso della categoria OG11 soltanto se l'impiantistica dell'edificio possiede queste caratteristiche di interconnessione: in caso contrario dovranno necessariamente ripiegare sulle tradizionali OS3, OS28 e OS30, scorporando ogni singolo impianto "tradizionale". Dualmente, le SOA dovranno riconoscere la qualificazione in OG11 solo alle imprese che abbiano dimostrato di avere realizzato siffatti impianti. Restando in tema di OG11 vogliamo attirare l'attenzione sul riferimento operato, nella nuova declaratoria, ai *limiti specificati all'art. 79, comma 16,* dello stesso Regolamento: articolo/ comma che tratta, in dettaglio: dei requisiti che l'impresa deve possedere per conseguire la qualificazione nella cat. OG11, dei lavori in OS3, OS28 e OS30 che possono essere eseguiti dall'impresa qualificata in OG11, dei certificati di esecuzione lavori rilasciati per tale categoria dalle stazioni appaltanti agli esecutori (regole che certamente meritano un approfondimento).

Le novità nelle categorie specializzate

Il fatto che rispetto alla precedente elencazione del D.P.R. 34/2000 venga introdotta la nuova OS35, non deve far frettolosamente ritenere che solo per questo motivo, complessivamente, le OS passino dal numero di 34 a 35; ché le cose, come vedremo, non stanno così. La "vecchia" categoria OS2 (superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico) viene sdoppiata nella OS2-A *(superfici decorate di beni architettonici e beni culturali mobili di interesse storico, artistico, archeologico ed etnoantropologico)* e OS2-B *(beni culturali mobili di interesse archivistico e librario)*. L'innovazione non consiste tanto nella OS2-A la quale, in un certo senso, conserva l'anima e il carattere della vecchia OS2, seppur meglio specificata e dettagliata in declaratoria; quanto nella davvero nuova OS2-B ora mirata - in particolare - a quei beni identificabili come *manufatti cartacei e pergamenacei, di materiale fotografico e di supporti digitali*. Un processo del tutto opposto allo sdoppiamento della OS2 è quello operato sulle "vecchie" OS7 (finiture di opere generali di natura edile) e OS8 (finiture di opere generali di natura tecnica): nel nuovo Regolamento, le precedenti OS7 e OS8 vengono ricompresse nella nuova OS7 (*finiture di opere generali di natura edile e tecnica*). In effetti quella suddivisione *(...natura tecnica e ...natura edile)* era alquanto banale, perché artificiosa la distinzione tra le due diverse *finiture di opere* (un'impresa edile in grado di eseguire l'una certamente è in grado di eseguire l'altra). Ora, la nuova OS8 *(opere di impermeabilizzazione)* "scorpora" le lavorazioni più propriamente di impermeabilizzazione che così assumono dignità di categoria di qualificazione a sé. Stessa sorte della OS2 quella della OS12 (*barriere e protezioni stradali*) la quale si scinde nelle OS12-A (*barriere stradali di sicurezza*) e OS12-B (*barriere paramassi, fermaneve e simili*). Perciò se prima esisteva troppa genericità nella categoria - e nella declaratoria - ora vengono opportunamente separate in OS12-A le opere idonee *al contenimento e alla sicurezza del flusso veicolare stradale... quali barriere, attenuatori d'urto, recinzioni e simili* da quelle contemplate nella OS12-B finalizzate *al contenimento e alla protezione dalla caduta dei massi e valanghe... inclusi gli interventi con tecniche alpinistiche* quali *barriere paramassi e simili*.

Terza categoria speciale a “dividersi” la OS18 (*componenti strutturali in acciaio o metallo*) che diviene OS18-A (*componenti strutturali in acciaio*) e OS18-B (*componenti per facciate continue*). Il legislatore ha ritenuto utile separare le opere che riguardano la *produzione in stabilimento e il montaggio in opera di strutture in acciaio* da quelle tipiche delle facciate continue che nella nostra architettura moderna e post moderna vengono usate con sempre maggiore frequenza, declamate nella OS18-B. La categoria OS20 cambia, e cambia anche rispetto alla previsione del precedente schema di Regolamento del 2007. In quello, la variazione consisteva nel passaggio dai semplici *rilevamenti topografici* ai *rilevamenti topografici e indagini geognostiche*, che certamente richiedono maggiore struttura e capacità imprenditoriale. Adesso, nella versione definitiva, viene a essere la quarta categoria di opere specializzate a sdoppiarsi in OS20-A *(rilevamenti topografici)*, che coincide con la “vecchia” OS20 del D.P.R. 34/2000 sia nel titolo che nella declaratoria e in OS20-B *(indagini geognostiche)* che debitamente esplicita questo tipo di *esplorazioni del sottosuolo con mezzi speciali... compreso il prelievo di campioni di terreno e di roccia e l'esecuzione di prove in situ*, richiedenti una specifica capacità imprenditoriale: indagini che erano prima annoverate nella OS21 di cui diciamo appresso. Dalla OS21 infatti, in questo definitivo Regolamento, viene espunto, coerentemente a quanto detto appena sopra, ogni riferimento alle indagini geognostiche. Quindi la OS21 diventa ora una categoria specialistica tutta incentrata sulle *opere strutturali speciali*. Completamente nuova, infine, la OS35 (*interventi a basso impatto ambientale*). Come già spiegava la Presidenza del Consiglio dei Ministri già per lo schema di Regolamento del 2007, «si tratta di una innovazione significativa... legata particolarmente alle preoccupazioni ambientali... per promuovere la divulgazione e la diffusione delle tecnologie non invasive che consentono di operare nel sottosuolo senza alcuna, o con una ridotta, operazione di scavo in trincea».

TABELLA 1

CATEGORIE GENERALI		
OG1	Edifici civili e industriali	SÌ
OG2	Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela	SÌ
OG3	Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	SÌ
OG4	Opere d'arte nel sottosuolo	SÌ
OG5	Dighe	SÌ
OG6	Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	SÌ
OG7	Opere marittime e lavori di dragaggio	SÌ
OG8	Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	SÌ
OG9	Impianti per la produzione di energia elettrica	SÌ
OG10	**Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua e impianti di pubblica illuminazione**	SÌ
OG11	**Impianti tecnologici**	SÌ
OG12	Opere e impianti di bonifica e protezione ambientale	SÌ
OG13	Opere di ingegneria naturalistica	SÌ

CATEGORIE SPECIALIZZATE		
OS1	Lavori in terra	=
OS2-A	**Superfici decorate di beni architettonici e beni culturali mobili di interesse storico, artistico, archeologico ed etnoantropologico**	SÌ
OS2-B	**Beni culturali mobili di interesse archivistico e librario**	SÌ
OS3	Impianti idrico-sanitario, cucine, lavanderie	SÌ
OS4	Impianti elettromeccanici trasportatori	SÌ
OS5	Impianti pneumatici e antintrusione	SÌ
OS6	Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	=
OS7	**Finiture di opere generali di natura edile e tecnica**	=
OS8	**Opere di impermeabilizzazione**	SÌ
OS9	Impianti per la segnaletica luminosa e la sicurezza del traffico	SÌ
OS10	Segnaletica stradale non luminosa	SÌ
OS11	Apparecchiature strutturali speciali	SÌ
OS12-A	**Barriere stradali di sicurezza**	SÌ
OS12-B	**Barriere paramassi, fermaneve e simili**	SÌ
OS13	Strutture prefabbricate in cemento armato	SÌ
OS14	Impianti di smaltimento e recupero rifi uti	SÌ
OS15	Pulizia di acque marine, lacustri, fluviali	SÌ
OS16	Impianti per centrali produzione energia elettrica	SÌ
OS17	Linee telefoniche e impianti di telefonia	SÌ
OS18-A	**Componenti strutturali in acciaio**	SÌ
OS18-B	**Componenti per facciate continue**	SÌ
OS19	Impianti di reti di telecomunicazione e di trasmissioni e trattamento	SÌ
OS20-A	**Rilevamenti topografi ci**	SÌ
OS20-B	**Indagini geognostiche**	SÌ
OS21	**Opere strutturali speciali**	**SÌ**
OS22	Impianti di potabilizzazione e depurazione	SÌ
OS23	Demolizione di opere	=
OS24	Verde e arredo urbano	SÌ

OS25	Scavi archeologici	SÌ
OS26	Pavimentazioni e sovrastrutture speciali	=
OS27	Impianti per la trazione elettrica	SÌ
OS28	Impianti termici e di condizionamento	SÌ
OS29	Armamento ferroviario	SÌ
OS30	Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	SÌ
OS31	Impianti per la mobilità sospesa	SÌ
OS32	Strutture in legno	=
OS33	Coperture speciali	SÌ
OS34	Sistemi antirumore per infrastrutture di mobilità	SÌ
OS35	**Interventi a basso impatto ambientale**	SÌ

TABELLA 2

OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua.	**OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua e impianti di pubblica illuminazione.**
Riguarda la costruzione, la manutenzione o la ristrutturazione degli interventi a rete che sono necessari per la distribuzione ad alta e media tensione e per la trasformazione e distribuzione a bassa tensione all'utente finale di potenza elettrica, completi di ogni connessa opera muraria, complementare o accessoria, puntuale o a rete. Comprende in via esemplificativa le centrali e le cabine di trasformazione, i tralicci necessari per il trasporto e la distribuzione di qualsiasi tensione, la fornitura e posa in opera di cavi elettrici per qualsiasi numero di fasi su tralicci o interrati, la fornitura e posa in opera di canali attrezzati e dei cavi di tensione.	Riguarda la costruzione, la manutenzione o la ristrutturazione degli interventi a rete che sono necessari per la distribuzione ad alta e media tensione e per la trasformazione e distribuzione a bassa tensione all'utente finale di potenza elettrica, completi di ogni connessa opera muraria, complementare o accessoria, puntuale o a rete e la costruzione, la manutenzione e la ristrutturazione degli impianti di pubblica illuminazione, da realizzare all'esterno degli edifici. Comprende in via esemplificativa le centrali e le cabine di trasformazione, i tralicci necessari per il trasporto e la distribuzione di qualsiasi tensione, la fornitura e posa in opera di cavi elettrici per qualsiasi numero di fasi su tralicci o interrati, la fornitura e posa in opera di canali attrezzati e dei cavi di tensione e gli impianti di pubblica illuminazione su porti, viadotti, gallerie, strade, autostrade e aree di parcheggio.

OG11 - Impianti tecnologici	OG11 - Impianti tecnologici
Riguarda la fornitura, il montaggio e la manutenzione o la ristrutturazione di un insieme coordinato di impianti di riscaldamento, di ventilazione e condizionamento del clima, di impianti idrico-sanitari, di cucine, di lavanderie, del gas e antincendio, di impianti pneumatici, di impianti antintrusione, di impianti elettrici, telefonici, radiotelefonici, televisivi nonché di reti di trasmissione dati e simili, completi di ogni connessa opera muraria, complementare o accessoria, da realizzarsi congiuntamente in interventi appartenenti alle categorie generali che siano stati già realizzati o siano in corso di costruzione.	Riguarda, nei limiti specificati all'art. 118, comma 16, la fornitura, l'installazione, la gestione e la manutenzione di un insieme di impianti tecnologici tra loro coordinati e interconnessi funzionalmente, non eseguibili separatamente, di cui alle categorie di opere specializzate individuate con l'acronimo OS3, OS5, OS28 e OS30.
OS2 - Superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico	**OS2-A - Superfici decorate di beni architettonici e beni culturali mobili di interesse storico, artistico, archeologico ed etnoantropologico**
Riguarda l'esecuzione del restauro, della manutenzione ordinaria e straordinaria di superfici decorate di beni architettonici e di beni mobili, di interesse storico, artistico e archeologico.	Riguarda l'intervento diretto di restauro, l'esecuzione della manutenzione ordinaria e straordinaria di: superfici decorate di beni architettonici, manufatti lapidei, dipinti murali, dipinti su tela, dipinti su tavola o su altri supporti materici, stucchi, mosaici, intonaci dipinti e non dipinti, manufatti polimaterici, manufatti in legno policromi e non policromi, manufatti in osso, in avorio, in cera, manufatti ceramici e vitrei, manufatti in metallo e leghe, materiali e manufatti in fibre naturali e artificiali, manufatti in pelle e cuoio, strumenti musicali, strumentazioni e strumenti scientifici e tecnici.
	OS2-B - Beni culturali mobili di interesse archivistico e librario
	Riguarda l'intervento diretto di restauro, l'esecuzione della manutenzione ordinaria e straordinaria di manufatti cartacei e pergamenacei, di materiale fotografico e di supporti digitali.
OS7 - Finiture di opere generali di natura edile	**OS7 - Finiture di opere generali di natura edile e tecnica**
Riguarda la costruzione, la manutenzione o ristrutturazione di murature e tramezzature di qualsiasi tipo, comprensive di intonacatura, rasatura, tinteggiatura, verniciatura, e simili.	Riguarda la costruzione, la manutenzione o ristrutturazione di murature e tramezzature di qualsiasi tipo, comprensive di intonacatura, rasatura, tinteggiatura, verniciatura, e simili nonché la fornitura e la posa in opera, la manutenzione o la ristrutturazione delle opere delle finiture di opere generali quali isolamenti termici e acustici, controsoffittature e barriere al fuoco.

OS8 - Finiture di opere generali di natura tecnica	**OS8 - Opere di impermeabilizzazione**
Riguarda fornitura e posa in opera, manutenzione o ristrutturazione di isolamenti termici e acustici, controsoffittature e barriere al fuoco, impermeabilizzazioni con qualsiasi materiale e simili.	Riguarda la fornitura, la posa in opera e la ristrutturazione delle opere di impermeabilizzazione con qualsiasi materiale e simili.
OS12 - Barriere e protezioni stradali	**OS12-A - Barriere stradali di sicurezza**
Riguarda, nei limiti specificati all'art. 18, comma 8, la produzione in stabilimento industriale, la fornitura, posa in opera e la manutenzione o ristrutturazione dei dispositivi quali guard rail, new jersey, attenuatori d'urto, barriere paramassi e simili, finalizzati al contenimento e alla sicurezza del flusso veicolare stradale e a proteggere dalla caduta dei massi.	Riguarda la fornitura, la posa in opera e la manutenzione o ristrutturazione dei dispositivi quali barriere, attenuatori d'urto, recinzioni e simili, finalizzati al contenimento e alla sicurezza del flusso veicolare stradale.
	OS12-B - Barriere paramassi, fermaneve e simili
	Riguarda la fornitura, la posa in opera e la manutenzione o ristrutturazione delle barriere paramassi e simili, finalizzata al contenimento e alla protezione dalla caduta dei massi e valanghe, inclusi gli interventi con tecniche alpinistiche.
OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo	**OS18-A - Componenti strutturali in acciaio**
Riguarda la produzione in stabilimento e il montaggio in opera di strutture in acciaio e di facciate continue costituite da telai metallici ed elementi modulari in vetro o altro materiale.	Riguarda la produzione in stabilimento e il montaggio in opera di strutture in acciaio.
	OS18-B - Componenti per facciate continue
	Riguarda la produzione in stabilimento e il montaggio in opera di facciate continue costituite da telai metallici ed elementi modulari in vetro o altro materiale.
OS20 - Rilevamenti topografici	**OS20-A - Rilevamenti topografi ci**
Riguarda l'esecuzione di rilevamenti topografici speciali richiedenti mezzi e specifica organizzazione imprenditoriale.	Riguarda la produzione in stabilimento e il montaggio in opera di strutture in acciaio.
	OS20-B - Indagini geognostiche
	Riguarda l'esecuzione di indagini geognostiche ed esplorazioni del sottosuolo con mezzi speciali, anche ai fini ambientali, compreso il prelievo di campioni di terreno o di roccia e l'esecuzione di prove in situ

OS21 Opere strutturali speciali	OS21 Opere strutturali speciali
Riguarda la costruzione di opere destinate a trasferire i carichi di manufatti poggianti su terreni non idonei a reggere i carichi stessi, di opere destinate a conferire ai terreni caratteristiche di resistenza e di indeformabilità tali da rendere stabili l'imposta dei manufatti e da prevenire dissesti geologici, di opere per rendere antisimiche le strutture esistenti e funzionanti nonché l'esecuzione di indagini geognostiche.Comprende in via esemplificativa, l'esecuzione di pali di qualsiasi tipo, di sottofondazioni, di palificate e muri di sostegno speciali, di ancoraggi, di opere per ripristinare la funzionalità statica delle strutture, l'esecuzione di indagini ed esplorazioni del sottosuolo con mezzi speciali, compreso il prelievo dei campioni da analizzare in laboratorio per le relazioni geotecniche, nonché l'esecuzione di prove di carico, di pozzi, di opere per garantire la stabilità dei pendii e di lavorazioni speciali per il prosciugamento, l'impermeabilizzazione e il consolidamento di terreni.	Riguarda la costruzione di opere destinate a trasferire i carichi di manufatti poggianti su terreni non idonei a reggere i carichi stessi, di opere destinate a conferire ai terreni caratteristiche di resistenza e di indeformabilità tali da rendere stabili l'imposta dei manufatti e da prevenire dissesti geologici, di opere per rendere antisismiche le strutture esistenti e funzionanti. Comprende, in via esemplificativa, l'esecuzione di pali di qualsiasi tipo, di sottofondazioni, di palificate e muri di sostegno speciali, di ancoraggi, di opere per ripristinare la funzionalità statica delle strutture, di pozzi, di opere per garantire la stabilità dei pendii e di lavorazioni speciali per il prosciugamento, l'impermeabilizzazione e il consolidamento di terreni.
	OS35 **Interventi a basso impatto ambientale**
	Riguarda la costruzione e la manutenzione di qualsiasi opera interrata mediante l'utilizzo di tecnologie di scavo non invasive. Comprende in via esemplificativa le perforazioni orizzontali guidate e non con l'eventuale riutilizzo e sfruttamento delle opere esistenti

Termini di pagamento derogabili con il bando di gara ma non con il contratto

Inversione di rotta del Consiglio di Stato che apre alla possibilità di indicare tempi diversi da quelli di legge, a patto che siano esplicitati nel bando. Nel febbraio 2010 i giudici di Palazzo Spada avevano bocciato tout court qualsiasi ipotesi di deroga.

Roberto Mangani, Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio 2 maggio 2011, n. 17

Con la sentenza del 21 marzo 2011, n. 1728, il Consiglio di Stato affronta di nuovo il tema dei termini di pagamento nei contratti pubblici, in relazione ai vincoli e alle prescrizioni contenuti in specifiche disposizioni legislative e regolamentari.
Con questa pronuncia i giudici di Palazzo Spada, da una parte ribadiscono un principio già affermato in precedenza (Consiglio di Stato 469/2010) e cioè che in sede di stipulazione del contratto non sono ammessi accordi sui termini di pagamento derogatori rispetto a quanto previsto dal Dlgs 231/2002 ma, dall'altra ammettono la possibilità che termini diversi siano inseriti nel bando di gara in modo da consentire da subito la verifica della legittimità.
Si tratta di una parziale, ma importante, inversione di tendenza rispetto alla sentenza n. 469 del 2 febbraio 2010 con la quale il Consiglio di Stato aveva bocciato tout court la possibilità di deroga ai termini previsti dal Dlgs 231/2002. Con quest'ultima pronuncia invece i giudici di Palazzo Spada aprono alla deroga, a patto che i diversi termini di pagamento siano esplicitati nel bando di gara e quindi sia possibile impugnarli da subito.

Il Dlgs 231
Si tratta di una materia la cui disciplina è influenzata in maniera significativa, almeno in parte, dalle disposizioni di cui al Dlgs 231/2002, contenente norme contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Appare quindi opportuno prendere le mosse dai contenuti di questo decreto per fare il punto delle questioni relative alle modalità e ai termini di pagamento nei contratti pubblici e alle conseguenze degli eventuali ritardi. Il decreto, che costituisce attuazione della direttiva Ue 2000/35, riguarda ogni pagamento che sia effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale. Per transazione commerciale si intendono i contratti, comunque denominati, tra imprese o tra imprese e pubbliche amministrazioni che comportino la consegna di merci o la prestazione di servizi. Da queste definizioni emerge che, per quanto riguarda i contratti pubblici, vengono ricompresi nel campo di applicazione del Dlgs 231 le forniture e i servizi. Si deve invece ritenere che siano esclusi i lavori in quanto la relativa prestazione non è riconducibile alla consegna di merci o alla prestazione di servizi. Il che non vuol dire però che non sia possibile un'estensione analogica delle regole del Dlgs 231 anche al settore degli appalti di lavori. Ma su questo si veda il box in alto. Nel merito, il Dlgs indica un termine di pagamento che opera qualora non vi sia una diversa disciplina nel singolo contratto. Tale termine è, normalmente, di trenta giorni dalla data di ricevimento della relativa fattura, ovvero dalla data di ricevimento delle merci o di prestazione dei servizi quando non è certa la data di ricevimento della fattura o quando il ricevimento della fattura avviene anteriormente al ricevimento delle merci o alla prestazione dei servizi. Nel caso il termine di pagamento non sia rispettato decorrono automaticamente gli interessi che, salvo diverso accordo tra le parti, sono determinati al saggio che è anch'esso indicato dal Dlgs con riferimento a quello applicato dalla Banca centrale europea in relazione al principale strumento di rifinanziamento.

In sostanza, tanto i termini di pagamento che la misura degli interessi sono indicati dal Dlgs 231 che tuttavia fa salvi eventuali diversi accordi intervenuti tra le parti.
Tuttavia l'ambito di operatività di questi eventuali diversi accordi non è incondizionato. Essi, infatti, non devono risultare gravemente iniqui a danno del creditore tenuto conto della corretta prassi commerciale, della natura della merce o dei servizi oggetto del contratto, della condizione dei contraenti e dei rapporti commerciali tra i medesimi.
Un accordo che, alla luce degli elementi indicati, risulti gravemente iniquo a danno del creditore è affetto da nullità. Tale nullità viene dichiarata anche d'ufficio dal giudice che, di conseguenza, applica i termini legali ovvero riduce a equità il contenuto dell'accordo medesimo.
In sintesi, i termini di pagamento indicati dal legislatore sono astrattamente derogabili, ma l'accordo non deve risultare particolarmente svantaggioso per il creditore tenuto conto dell'insieme di circostanze sopra indicate. Di fronte a un accordo gravemente iniquo il giudice può operare in due direzioni: applicare tout court i termini di pagamento e le altre disposizioni previste dal Dlgs 231 ovvero intervenire sui contenuti dell'accordo modificandolo al fine di ripristinare l'equità complessiva dello stesso.

GLI APPALTI DI LAVORI

Come accennato il Dlgs 231, con la sua disciplina sostanziale e il relativo regime sanzionatorio, non è in quanto tale applicabile agli appalti di lavori.
Per questi non valgono i termini di pagamento e il regime degli interessi stabiliti da tale decreto, bensì quelli contenuti agli articoli 141 - 144 del Dpr 207/2010. In base a essi è previsto un termine massimo di quarantacinque giorni dalla maturazione dello stato di avanzamento per l'emissione del certificato di pagamento. Dalla data di emissione di tale certificato decorre l'ulteriore termine massimo di trenta giorni per effettuare il pagamento. Per quanto attiene alla rata di saldo, il termine di pagamento non può superare i novanta giorni dall'emissione del certificato di collaudo provvisorio o di regolare esecuzione. In caso di ritardi nei pagamenti sono dovuti gli interessi, senza necessità di apposite domande o riserve, nella misura indicata dall'articolo 144.
Ci si può domandare se tali termini e condizioni siano derogabili per volontà delle parti. Pur non essendo immediatamente applicabile la disciplina del Dlgs 231, si può ritenere che i principi fissati dalla giurisprudenza con riferimento a essa possano trovare spazio anche i relazione agli appalti di lavori. Di conseguenza non appare costituire un valido accordo derogatorio il meccanismo fondato sulla fissazione in sede di bando di termini e condizioni di pagamento maggiori o più penalizzanti di quelli previsti dalle norme e sulla conseguente presunta accettazione degli stessi attraverso la partecipazione alla gara. Conclusione che appare rafforzata da quell'indirizzo giurisprudenziale in materia di rinuncia agli interessi - si veda l'articolo - che boccia gli accordi che per l'appaltatore siano peggiorativi della disciplina legale e che intervengano in fase di conclusione del contratto.
Va peraltro segnalato che la recente direttiva Ue n. 7 del 16 febbraio 2011 sui ritardi nei pagamenti - che modifica la precedente direttiva 35/2000 che è stata recepita con il Dlgs 231 - pur mantenendo la definizione di transazione commerciale già conosciuta, secondo cui essa si identifica con la fornitura di merci o la prestazione di servizi dietro corrispettivo, contiene una significativa novità in relazione ai lavori. Il considerando numero 11, infatti, stabilisce che la fornitura di merci e la prestazione di servizi dovrebbero essere intesi nel senso di includere nel loro ambito «la progettazione e l'esecuzione di opere ed edifici pubblici, nonché i lavori di ingegnera civile». Precisazione di cui si dovrà tenere il debito conto in sede di recepimento (che dovrà avvenire entro marzo 2013) al fine di chiarire in che termini le nuove norme comunitarie si applichino anche all'appalto di lavori.

Altro elemento peculiare della disciplina è quello relativo all'assegnazione della tutela degli interessi collettivi alle associazioni di categoria degli imprenditori presenti nel Cnel, e in particolare a quelle che rappresentano le piccole e medie imprese. Tali soggetti sono legittimati ad agire per chiedere al giudice di accertare la grave iniquità degli accordi in deroga, con conseguente dichiarazione di nullità degli stessi; ma anche di inibirne l'uso, con una pronuncia che può anche intervenire in via d'urgenza ai sensi dell'articolo 669-*bis* del codice di procedura civile.

LE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA

Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto la giurisprudenza ha chiarito quale è la ratio della previsione che consente l'intervento delle associazioni di categoria relativamente ai contratti pubblici. Esse tutelano interessi collettivi rispetto a clausole contrattuali contenute nel bando che, proprio a causa della loro iniquità, possono avere un effetto dissuasivo rispetto a una partecipazione alla gara potenzialmente più allargata. In questa logica non assume alcun rilevo, ai fini di contestare l'interesse ad agire in giudizio delle associazioni, la presenza di una pluralità di concorrenti alla gara. Infatti l'interesse ad agire sussiste sulla base della considerazione che, in assenza delle clausole che si assumono inique e che vengono pertanto contestate, presumibilmente avrebbero partecipato alla gara un numero maggiore di imprese di quelle che effettivamente si sono presentate (Consiglio di Stato, sezione V, decisione 2 febbraio 2010, n. 469).
Sotto questo profilo, le associazioni di categoria sono titolari di un'azione che non mira all'impugnazione di clausole del bando ritenute illegittime quanto piuttosto all'accertamento della grave iniquità di dette clausole e all'inibitoria del loro utilizzo. Si tratta di una forma di tutela generale e preventiva e che si pone a livello collettivo rispetto alla tutela individuale e successiva del singolo imprenditore che contesti la iniquità di specifiche clausole del contratto eventualmente stipulato.

La derogabilità

In giurisprudenza si è posto il tema delle condizioni e limiti entro cui deve considerarsi ammissibile che la disciplina legale sulle modalità di pagamento sia derogata da un diverso accordo tra le parti.
In particolare, nell'ambito dei contratti pubblici, si è posta la questione se il diverso accordo delle parti possa essere individuato nella pubblicazione del bando e nella conseguente presentazione dell'offerta, che finirebbero per riprodurre la dinamica proposta-accettazione relativamente alle clausole potenzialmente inique.
La questione è passata più di una volta al vaglio della giurisprudenza, che si è espressa in termini non sempre perfettamente coincidenti.

La sentenza del 2010

Secondo un primo orientamento non è ammissibile la possibilità di deroga consistente nella fissazione nel bando di clausole che stabiliscano termini di pagamento o saggi di interesse diversi da quelli previsti dalla normativa e nell'implicita accettazione di tali clausole conseguente alla presentazione dell'offerta (Consiglio di Stato, sezione IV, decisione 2 febbraio 2010, n. 469). Ciò in quanto l'accettazione di tali clausole non può derivare dal semplice fatto della presentazione dell'offerta, poiché l'accordo derogatorio tra le parti deve essere il risultato di un'apposita trattativa, che non può certo essere ricondotta al binomio bando-presentazione dell'offerta che manca di una fase propriamente precontrattuale in cui le parti definiscono il contenuto del loro reciproco accordo.
Si deve quindi ritenere invalida ogni clausola contrattuale che, facendo applicazione di quanto previsto in sede di gara, stabilisca regole in materia di pagamenti diverse da quelle definite dalla relativa disciplina legale. Tali clausole, in sede di esecuzione del contratto, potranno essere dichiarate nulle, con immediata sostituzione con le previsioni contenute nella normativa di riferimento.

Come corollario e in coerenza con le conclusioni esposte lo stesso giudice amministrativo ha affermato che deve considerarsi illegittima l'esclusione dalla gara basata sulla non accettazione o sull'espresso dissenso da parte di un partecipante della clausola sui pagamenti considerata gravemente iniqua.

La posizione dell'Authority

Sulla stessa linea interpretativa si è posta l'Autorità dei contratti pubblici con la determinazione n. 4 del 7 luglio 2010. Anche secondo l'organo di vigilanza la partecipazione a una procedura di gara non può valere come accettazione tacita di condizioni di pagamento diverse da quelle predeterminate*ex lege*. Le relative clausole contenute nel bando, in quanto non costituiscono il frutto di un accordo tra le parti raggiunto a seguito di una libera negoziazione, devono considerarsi nulle e oggetto di sostituzione automatica con le previsioni contenute nella legge.

Sempre l'Autorità ha considerato illegittima non solo l'eventuale esclusione dalla gara conseguente alla mancata accettazione delle clausole sui pagamenti, ma anche l'attribuzione di un punteggio, nell'ambito del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, all'offerta che preveda termini di pagamento più lunghi di quelli stabiliti dalla legge.

In sostanza, l'Autorità sembra ritenere che l'attribuzione di un valore premiante all'allungamento dei termini di pagamento offerto da un concorrente costituisca una modalità di alterazione della concorrenza, a fronte di una disciplina che fissa le condizioni di pagamento come elemento non suscettibile di contrattazione in sede di gara.

L'ultimo Consiglio di Stato

Su una linea parzialmente diversa si muove la recente sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, decisione 21 marzo 2011, n. 1728. Nel caso di specie l'amministrazione aveva inserito nel capitolato generale e speciale alcune clausole con cui veniva rinviata al momento della stipulazione del contratto la fissazione di termini e condizioni di pagamento, che potevano quindi essere anche diversi da quelli stabiliti dal Dlgs 231.

A fronte del ricorso di alcune associazioni di categoria il giudice amministrativo di primo grado aveva sancito l'iniquità di dette clausole nella misura in cui non sancivano che, in mancanza di accordo derogatorio da raggiungere in sede di stipulazione del contratto, si dovevano comunque applicare i termini previsti dalla legge. In sostanza il giudice aveva ritenuto possibile che in sede di gara fosse prevista la possibilità di avere termini di pagamento diversi da quelli previsti dalla legge purché la loro effettiva applicazione fosse subordinata a un successivo accordo derogatorio da concludere a opera delle parti all'atto dell'instaurazione del relativo rapporto contrattuale.

Inoltre il Tar aveva ritenuto che l'amministrazione potesse invitare i concorrenti a formulare un'offerta anche in relazione ai termini e alle modalità di pagamento.

Ciò in quanto ben potrebbero le parti, in base alle previsioni dello stesso Dlgs 231, addivenire a un accordo derogatorio, e questa facoltà non potrebbe subire limitazioni per la semplice circostanza che uno dei due soggetti contraenti sia una pubblica amministrazione.

Il Consiglio di Stato ha parzialmente corretto le conclusioni del giudice di primo grado. In primo luogo, respingendo un'eccezione che era stata sollevata dalle parti, ha ritenuto che fosse astrattamente ammissibile che il TAR riformulasse, nei fatti, la clausola del capitolato rispetto a quanto prescritto dall'amministrazione.

Ciò in quanto, in base alla previsione dell'articolo 7, comma 3 del Dlgs 231, è consentito al giudice, oltre che di dichiarare la nullità della clausola gravemente iniqua, anche di ricondurre ad equità detta clausola. In questo contesto, è ammesso che, nell'operazione di riduzione ad equità, la clausola originaria sia modificata dal giudice.

Nel merito, tuttavia, il Consiglio di Stato si è discostato da quanto statuito dal giudice di primo grado. Nella sentenza di secondo grado si trova infatti affermato che le circostanze che inducono l'amministrazione a operare per l'accordo derogatorio e i contenuti di detto accordo devono essere resi noti già in sede di bando, in modo che sia consentito da subito di verificarne la relativa legittimità.

Ne consegue che posporre il perfezionamento dell'accordo derogatorio al momento della stipula del contratto è da considerasi contrario allo spirito della legge e questa illegittimità non può considerarsi sanata per il semplice fatto di stabilire che, in mancanza del raggiungimento di tale accordo in deroga, si applicherebbero comunque i termini di pagamento previsti dalla legge.

Come si vede si tratta di una posizione non perfettamente coincidente con quella espressa dallo stesso Consiglio di Stato nella pronuncia 469/2010. Infatti, mentre in quella sede il massimo giudice amministrativo aveva nella sostanza bocciato la stessa possibilità per l'amministrazione di stabilire condizioni di pagamento diverse da quelle previste *ex lege*, in questa seconda pronuncia tale possibilità sembra astrattamente ammessa, con l'unico vincolo che sia esplicitamente dichiarata in sede di gara nei suoi termini effettivi. Restando naturalmente salvo il diritto, delle associazioni di categoria in prima istanza e poi dei soggetti interessati, di contestare la grave iniquità delle clausole in deroga rese note in sede di gara.

La rinuncia agli interessi

In tema di pagamenti relativi a contratti pubblici una questione che si è posta è quella della legittimità della rinuncia da parte dell'appaltatore alla corresponsione degli interessi dovuti dall'ente appaltante per ritardato pagamento.
La giurisprudenza, con riferimento ai lavori, ha ritenuto che debbano essere considerate nulle le clausole attraverso cui si preveda una rinuncia preventiva a ogni ristoro per il ritardo nei pagamenti, escludendo la corresponsione dei relativi interessi dovuti per legge e per contratto (Cassazione 21 luglio 2006, n. 16814; 10 maggio 2005, n. 9747; 24 ottobre 2002, n. 14974).
Orientamento maturato in relazione a una norma di legge non più in vigore - l'articolo 4 della legge 741/1981 - ma che deve ritenersi mantenga una sua validità anche nel quadro normativo vigente.
Tuttavia questo principio è stato interpretato da una giurisprudenza successiva in termini relativi.
Sempre la Cassazione ha infatti ritenuto che debba considerarsi legittima una clausola di rinuncia agli interessi quando questa faccia parte di un accordo transattivo intervenuto tra le parti nel corso dello svolgimento del contratto di appalto. In base a tale orientamento il principio di irrinunciabilità dei crediti per interessi vale solo al momento della definizione del contratto, in cui occorre tutelare la parte più debole (l'appaltatore) nei confronti del contraente forte (la stazione appaltante).
Al contrario, tale principio non troverebbe spazio qualora la rinuncia avvenga rispetto a un diritto nel frattempo maturato, ritenendosi che in questa fase vengano meno quelle esigenze di tutela del contraente più debole sopra richiamate (Cassazione, sezione I, sentenza 29 febbraio 2008, n. 5433).
Si deve ritenere che i richiamati principi, sanciti dalla giurisprudenza con riferimento agli appalti di lavori, siano applicabili anche alle forniture e ai servizi.
Tenuto conto delle previsioni contenute nel Dlgs 231, l'eventuale clausola che prevedesse la rinuncia agli interessi andrebbe considerata gravemente iniqua, come tale affetta da nullità rilevabile dal giudice.
Mentre, per analogia, sono da ritenersi legittimi gli accordi tra le parti, intervenuti in un momento successivo alla conclusione del contratto, con cui le stesse dispongono di diritti maturati nel corso dell'esecuzione del rapporto, come appunto quelli relativi agli interessi per ritardato pagamento.

Appalti

La semplice partecipazione di fatto alla gara non legittima l'impugnazione del suo esito

L'Adunanza plenaria, con la sentenza n. 4 del 2011, è tornata sulla mai sopita questione del rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale, ribaltando l'orientamento da essa stessa espresso con la pronuncia n. 11 del 10 novembre 2008 (pubblicata su «Guida al Diritto» n. 48 del 2008).

Gianmario Palliggiano, Il Sole 24 Ore - Guida al Diritto, 7 maggio 2011, n. 19

Il precedente del 2008

Si rammenta che, con quest'ultima pronuncia, l'Adunanza plenaria aveva chiarito, appena due anni e mezzo fa, che quando le due uniche imprese ammesse alla gara abbiano ciascuna impugnato l'atto di ammissione dell'altra, la scelta che il giudice compie su quale tra i due ricorsi, principale o incidentale, esaminare per primo non può condizionare, in ossequio al principio di parità processuale delle parti, l'esito della lite: pertanto, la fondatezza del ricorso incidentale, ove esaminato prima, non preclude l'esame di quello principale; in modo esattamente speculare, la fondatezza del ricorso principale, ove esaminato prima, non preclude l'esame di quello incidentale. A questa conclusione, che presuppone un rapporto di perfetta simmetria tra le parti, si giunge perché entrambe le imprese sono titolari dell'interesse minore e strumentale all'indizione di una nuova gara.

La Plenaria n. 4 del 2011

L'Adunanza plenaria 4 del 2011 contesta questa conclusione e ridimensiona l'importanza dell'interesse strumentale alla riedizione della gara. Chiarisce inoltre che il ricorso incidentale, diretto a eccepire in radice la legittimazione ad agire del ricorrente principale, dev'essere sempre esaminato dal giudice con precedenza, sul presupposto che il predetto ricorrente principale non avrebbe alcun titolo per essere ammesso alla procedura di gara

Tale precedenza ricorre indipendentemente dal numero di concorrenti che abbiano partecipato alla gara e anche qualora il ricorrente principale abbia avanzato censure di carattere demolitorio, suscettibili cioè, ove accolte, di far cadere l'intera procedura di gara.

Intrecciato al tema del ricorso incidentale, l'Adunanza plenaria ha affrontato anche la delicata questione riguardante la costituzione della posizione legittimante nelle procedure pubbliche di aggiudicazione, con riferimento all'impugnazione delle clausole del bando.

La vicenda

La controversia ha riguardato l'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori ad alto contenuto tecnologico da svolgersi su una rete ferroviaria operante in Puglia per il rilevante importo di circa 136 milioni di euro. Alla procedura selettiva avevano partecipato tre imprese, due delle quali erano ammesse alla fase della scelte delle offerte. La partecipante non aggiudicataria e quella esclusa dall'offerta hanno promosso davanti al Tar di Bari, ognuna, separati ricorsi con i quali hanno contestato la legittimità dell'aggiudicataria e dell'altra contendente alla partecipazione alla gara. Ne sono conseguiti ricorsi incidentali incrociati - anche da parte dell'aggiudicataria, resistente in entrambi i giudizi - finalizzati a eccepire la carenza di legittimazione degli altri partecipanti alla gara. Il Tar - mantenendo i giudizi separati, sebbene trattassero della stessa vicenda - li ha definiti con due sentenze (n. 1331/2010 e n. 1334/2010) con le quali ha respinto entrambi i ricorsi principali. Di conseguenza, l'aggiudicazione disposta in favore della prima classificata ha conservato intatta la sua validità ed efficacia. Le imprese, ricorrenti principali davanti al Tar, hanno a questo punto presentato separati appelli con i quali hanno riproposto le censure di primo grado. Anche in fase di appello, le tre contendenti hanno proposto impugnazioni

incidentali incrociate, a mezzo delle quali ognuna ha contestato l'ammissione alla gara delle altre due partecipanti. Con ordinanza del 18 gennaio 2011 n. 351, la sesta sezione del Consiglio di Stato, nel disporre la riunione dei due appelli, ha deferito l'esame dell'intera controversia all'Adunanza plenaria, ai sensi dell'articolo 99 del Dlgs n. 104 del 2010 (nuovo codice del processo amministrativo).

I principi di diritto espressi nella sentenza

Questi in sintesi i principi di diritto espressi, con la sentenza in esame, dall'Adunanza plenaria.

1) Il ricorso incidentale, diretto a contestare in radice la legittimazione del ricorrente principale, mediante eccezioni sulla legittimità della sua ammissione alla procedura di gara, va sempre esaminato con priorità, anche nel caso in cui il ricorrente principale alleghi l'interesse strumentale alla rinnovazione dell'intera procedura. Il criterio di priorità sussiste indipendentemente dal numero dei partecipanti alla procedura selettiva, (in senso contrario all'orientamento espresso dall'Adunanza plenaria 12/2008), dal tipo di censure prospettate dal ricorrente incidentale o dalle richieste formulate dall'amministrazione resistente. In limitati casi è invece ammesso, per ragioni di economia processuale, l'esame prioritario del ricorso principale, vale a dire quando siano palesi gli elementi di infondatezza, inammissibilità, irricevibilità o improcedibilità.

2) Va confermato il più risalente indirizzo interpretativo (Consiglio di Stato, sezione VI, 6 marzo 1992 n. 159), in virtù del quale il giudice ha il dovere di decidere con gradualità la controversia, secondo l'ordine logico che, di regola, impone la necessità di definire prima le questioni di rito e poi quelle di merito; fra le prime, inoltre, assume carattere prioritario l'accertamento della ricorrenza dei presupposti processuali rispetto alle condizioni dell'azione.

3) Nel processo amministrativo va nettamente distinta la «legittimazione al ricorso» dall'«interesse al ricorso». La prima nozione si riferisce alla titolarità di una posizione giuridica attiva e differenziata, collegata a un bene della vita e per questo protetta dall'ordinamento, che abilita un soggetto all'esercizio dell'azione; la seconda nozione, l'interesse al ricorso, si riferisce più propriamente all'utilità ricavabile dall'accoglimento della domanda proposta al giudice.

4) Nelle controversie relative a procedure pubbliche di gara, la legittimazione al ricorso nasce esclusivamente dalla partecipazione alla medesima procedura oggetto di contestazione (e quindi dall'avere presentato la relativa domanda); la partecipazione è infatti la condizione indispensabile per attribuire al soggetto una posizione sostanziale differenziata e qualificata, meritevole di tutela. Questa regola subisce le seguenti limitate deroghe:

a) il ricorrente contrasta, in radice, la scelta della stazione appaltante di indire la procedura di gara: in questo caso, l'oggetto della contestazione non è la supposta mancanza di taluno dei requisiti per partecipare alla procedura, ma la gara in sé che, ad avviso del ricorrente, la stazione appaltante non avrebbe potuto indire; la legittimazione del soggetto che impugna la decisione di indire una gara è ammessa nei soli casi in cui egli dimostri, comunque, l'esistenza di un'adeguata posizione differenziata, costituita, ad esempio, dalla titolarità di un rapporto incompatibile con il nuovo affidamento contestato;

b) l'operatore economico di settore, che intende contestare un affidamento diretto o senza gara; questo caso, invero, non rappresenta una vera e propria deroga, posto che l'operatore economico contesta alla base la scelta dell'amministrazione di non indire una procedura di gara; la legittimazione che nasce dalla contestazione in merito all'affidamento diretto si spiega, agevolmente, alla luce del giudizio di disvalore che l'ordinamento comunitario esprime nei confronti di atti contrastanti con il principio della concorrenza;

c) l'operatore che manifesti l'intenzione di impugnare una clausola del bando escludente, in relazione all'illegittima previsione di determinati requisiti di qualificazione.

Al di fuori delle richiamate ipotesi particolari, enucleate dalla giurisprudenza, resta fermo il principio secondo cui la legittimazione al ricorso, nelle controversie riguardanti l'affidamento dei contratti pubblici, spetta esclusivamente ai soggetti che hanno preso parte alla gara.

5) In ogni caso, la partecipazione alla gara non è di per sé sufficiente ad attribuire la legittimazione al ricorso, perché la definitiva esclusione o l'accertamento dell'illegittimità della partecipazione alla gara impedisce di assegnare al concorrente la titolarità di una situazione sostanziale che lo abiliti a impugnare gli esiti della procedura selettiva; ciò si verifica in tutti i casi in cui l'inammissibilità della partecipazione alla gara sia definitivamente formalizzata a seguito di inoppugnabilità dell'atto di esclusione o di annullamento definitivo dell'atto di ammissione.

6) Ne consegue che, nelle gare di appalto, i requisiti generali e speciali devono essere posseduti, senza interruzione, non solo alla data di scadenza del bando ma anche al momento della verifica dei requisiti medesimi da parte della stazione appaltante, dell'aggiudicazione (provvisoria e definitiva) nonché per l'intera durata dell'appalto. Il possesso costante dei requisiti risponde infatti a esigenze di certezza e di funzionalità del sistema di qualificazione obbligatoria, imperniato sul rilascio da parte degli organismi di attestazione di certificati che costituiscono condizione necessaria e sufficiente di idoneità a eseguire contratti pubblici.

Le considerazioni

Con la sentenza in esame, l'Adunanza plenaria ha rimeditato, con profondità e dovizia di argomenti, il proprio orientamento espresso con la decisione n. 11 del 2008. In quell'occasione la decisione della plenaria faceva perno sulla ritenuta iniziale parità processuale delle parti, rispetto alla reciproca richiesta di esclusione dalla gara e, quindi, nei confronti della circostanza che ciascuna parte negava che l'altra fosse in possesso della condizione per proporre l'azione. Ne conseguiva che, qualora le due uniche imprese ammesse alla gara avessero ciascuna impugnato l'atto di ammissione dell'altra, le scelte del giudice circa l'ordine di trattazione dei ricorsi non poteva compromettere l'esito nel merito della lite.

La tesi centrale sostenuta dall'Adunanza plenaria con la decisione del 2008 si reggeva sulla considerazione che entrambe le parti - aggiudicatario e secondo classificato - fossero assistite da un medesimo interesse strumentale; infatti, nel caso di accoglimento sia del ricorso principale sia di quello incidentale, vi era sempre l'eventualità che la ripetizione della gara rinnovasse per entrambe la chance di aggiudicazione.

Si rilevò già all'epoca un problema di fondo insito in quella pronuncia: la parità delle parti è solo formale e non sembra potersi riscontrare ove si rifletta sul fatto che, tra i soggetti partecipanti a una procedura pubblica di gara, la posizione sostanziale di partenza, precedente il ricorso, può essere profondamente diversa.

Il ricorrente incidentale è l'aggiudicatario della gara, mentre il ricorrente principale ambisce proprio a sottrargli l'aggiudicazione. Il ricorrente principale può quindi ritenersi soddisfatto non solo nel caso in cui subentri nell'aggiudicazione al controinteressato, ricorrente incidentale (ipotesi di accoglimento del ricorso principale e di rigetto del ricorso incidentale), ma anche qualora sia annullata l'intera procedura di gara senza possibilità di subentro nell'aggiudicazione (ipotesi dell'accoglimento di entrambi i ricorsi aventi reciprocamente carattere paralizzante). In questo caso, infatti, il ricorrente principale alimenta comunque la chance di vincere per l'ipotesi di riedizione della gara.

La medesima conclusione non può però sostenersi anche per il ricorrente incidentale, il cui interesse finale è, fondamentalmente, quello di conservare l'aggiudicazione, laddove la ripetizione della gara appare una soluzione soltanto di ripiego e comunque non soddisfacente.

Il nuovo orientamento della plenaria riposiziona le lancette prendendo le mosse da un'approfondita e corretta distinzione tra le nozioni di «legittimazione al ricorso» e di «interesse al ricorso». La prima si riferisce direttamente alla posizione del ricorrente con riferimento alla partecipazione alla gara: il ricorrente principale è legittimato all'azione se dimostra che la sua partecipazione e la sua permanenza in gara sono legittime.

La legittimazione quindi attiene alla conformità all'ordinamento giuridico del rapporto tra il concorrente e l'amministrazione aggiudicatrice. L'interesse al ricorso invece si riferisce più esattamente all'utilità concreta, all'obiettivo sostanziale che il ricorrente intende massimizzare con la pronuncia del giudice. Esso quindi attiene al rapporto di contenuto processuale.

Questa premessa metodologica - che gradua le posizioni processuali tra il ricorrente principale e quello incidentale, partendo proprio dalla diversità delle posizioni sostanziali sottostanti - è alla base del ragionamento condotto dall'Adunanza plenaria per attribuire al ricorso incidentale un ruolo di priorità logico-giuridica.

L'Adunanza plenaria, inoltre, precisa chiaramente che, nelle controversie riguardanti l'affidamento dei contratti pubblici, la legittimazione al ricorso non spetta a tutti i concorrenti, ma solo a coloro che hanno partecipato legittimamente alla relativa procedura di gara. Questo orientamento riduce notevolmente la possibilità di ricorrere avverso un'aggiudicazione per l'interesse strumentale alla ripetizione della gara, posto che tale interesse spetta esclusivamente ai concorrenti che non solo sono stati ammessi alla gara ma che hanno legittimamente preso parte alle fasi successive della procedura.

L'Adunanza plenaria non ha riposto invece alle ulteriori interessanti questioni, sollevate incidentalmente dall'ordinanza di rimessione, relative più precisamente a:
ambito dell'onere di impugnazione immediata del bando di gara;
possibilità di modificare, per riduzione, nel corso della gara, la compagine organizzativa delle associazioni temporanee d'impresa (Ati) o dei consorzi che vi partecipano;
possibilità, per l'impresa concorrente, di rinunciare, sempre in corso di causa, ad avvalersi di un'impresa ausiliaria, ai sensi dell'articolo 49 del Dlgs n. 163 del 2006 (codice dei contratti pubblici);
limiti di ammissibilità di un'Ati (e di un consorzio) cosiddetti ridondanti, costituiti cioè da soggetti che, in concreto e nel loro complesso, presentino requisiti soggettivi di partecipazione di gran lunga superiori ai limiti minimi indicati nel bando di gara.
Trattasi di questioni rimesse, ai sensi dell'articolo 99, commi 1 e 5, del Dlgs 104/2010, disposizioni che consentono, secondo il nuovo codice del processo amministrativo, alla sezione del Consiglio di Stato, alla quale è assegnato il ricorso, di rimettere all'Adunanza plenaria questioni di particolare importanza che abbiano dato o possano dare luogo a contrasti giurisprudenziali (comma 1) ovvero che siano comunque di particolare importanza (comma 5).
L'Adunanza plenaria ha ritenuto di non dover decidere sulle richiamate questioni, avendo osservato la loro non rilevanza ai fini della decisione; in tal modo, ha quindi attribuito, con interpretazione restrittiva, una portata dell'articolo 99, comma 5, del codice di rito amministrativo, tale da rendere non percorribile una pronuncia per così dire di diritto oggettivo.

Riscritte le regole per rilanciare il piano casa

Claudio Carbone, Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 28 maggio 2011, n. 22 - p.73

L'articolo 5 del Decreto sviluppo si occupa della liberalizzazione delle costruzioni private con l'intento di semplificare le procedure di rilascio delle autorizzazioni al fine di dare impulso al settore, nonché di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e di promuovere e agevolare la riqualificazione delle aree urbane degradate.
Si tratta di una serie di disposizioni che incidono profondamente sulla materia dell'edilizia privata, attese dai cittadini e dagli imprenditori, perché rappresentano una ulteriore spinta a velocizzare e rendere più semplice la realizzazione di opere grandi, medie e piccole. L'impatto delle nuove disposizioni è tanto più evidente se si considera che sono 4.384.000 le famiglie italiane che pensano di utilizzare il Piano Casa per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento della propria abitazione. Tale dato emerge dal Rapporto 2010 sul comparto dell'edilizia realizzato dall'Ufficio studi di Confartigianato per Anaepa Confartigianato (l'Associazione dei Costruttori associati alla Confederazione), che analizza lo stato di salute delle 906.016 imprese di costruzioni attive in Italia, di cui 587.272 artigiane.
Dall'attuazione del Piano casa e, più in generale, delle politiche di incentivazione della spesa privata sul mercato edilizio, si ritiene che possa derivare una sferzata positiva al settore, circostanza che assume una maggiore rilevanza in Italia dove la spesa pubblica per lo sviluppo abitativo arriva appena allo 0,1% del Pil.
Nell'ambito del progetto normativo diretto a incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, e a promuovere e agevolare la riqualificazione delle aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, alle Regioni è assegnato il compito di approvare, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto sviluppo, specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e di ricostruzione che prevedano:

a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;

b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;

c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;

d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

Tali interventi, tuttavia, non potranno riferirsi a edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree a inedificabilità assoluta, nonché dovranno escludere gli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria. Trascorso il termine di 60 giorni e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, ai predetti interventi si applicherà l'articolo 14 del Dpr 380/2001, concernente la disciplina del permesso a costruire in deroga agli strumenti urbanistici, anche per il mutamento delle destinazioni d'uso.
In ogni caso, dovrà essere salvaguardato il rispetto degli standard urbanistici, delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica e alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

È stabilito, inoltre, che le predette disposizioni si applicheranno anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni degli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione e che nelle Regioni a statuto ordinario, oltre a quanto sopra disciplinato, decorso il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore del Decreto sviluppo e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, si applicheranno le seguenti disposizioni:

a) è ammesso il rilascio del permesso in deroga agli strumenti urbanistici, ai sensi dell'articolo 14 del Dpr 380/2001, anche per il mutamento delle destinazioni d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;

b) è riservata alla competenza della Giunta comunale l'approvazione dei piani attuativi comunque denominati e compatibili con lo strumento urbanistico generale.

È, infine, introdotta una disciplina di salvaguardia, con la previsione che trascorso il termine di 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto sviluppo, le disposizioni contenute nel comma 9, dell'articolo 5 in commento, fatto salvo quanto previsto al comma 10, e al secondo periodo del comma 11, saranno immediatamente applicabili alle Regioni a statuto ordinario che non hanno provveduto all'approvazione delle specifiche leggi regionali. Fino all'approvazione di tali leggi, la volumetria aggiuntiva da riconoscere quale misura premiale, ai sensi del comma 6 lettera a) del citato articolo 5, dovrà essere realizzata in misura non superiore complessivamente al venti per cento del volume dell'edificio se destinato a uso residenziale, o al dieci per cento della superficie coperta per gli edifici adibiti a uso diverso. Le volumetrie e le superfici di riferimento dovranno essere calcolate, rispettivamente, sulle distinte tipologie edificabili e pertinenziali esistenti e asseverate dal tecnico abilitato in sede di presentazione della documentazione relativa al titolo abilitativo previsto.

LA SEMPLIFICAZIONE

Tra le novità introdotte dal decreto sviluppo in materia di edilizia privata si segnala l'introduzione del silenzio assenso per il rilascio del permesso di costruire, a eccezione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici e culturali e l'estensione della segnalazione certificata di inizio attività (Scia) agli interventi edilizi precedentemente compiuti con denuncia di inizio attività (Dia), per finire con la tipizzazione di un nuovo schema contrattuale diffuso nella prassi denominato cessione di cubatura. Viene, altresì, prevista un'area di tolleranza in materia di interventi di edilizia difformi.

Per tali finalità, tra l'altro, sono riscritti l'articolo 20 e 21 del Dpr 380/2001 e l'articolo 19 della legge 241/1990, con le seguenti novità. La domanda per il rilascio del permesso a costruire dovrà essere accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie nel caso in cui la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali e, infine, alle norme relative all'efficienza energetica.

Non è più richiesta l'autocertificazione da parte dell'istante circa la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie nel caso in cui il progetto riguardi interventi di edilizia residenziale ovvero la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali. In aggiunta, invece, è richiesto l'intervento diretto del professionista che con la dichiarazione è tenuto ad attestare la conformità dell'intervento, oltre che alle norme edilizie, a quelle antisismiche e relative all'efficienza energetica.

È disciplinata, altresì, la sanzione per le false dichiarazioni. Precisamente, è stabilito che ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti relativi al rilascio del permesso a costruire, è punito con la reclusione da uno a tre anni. In tali casi, il responsabile del procedimento informa il competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari.

Non è più previsto nell'articolo 20 in commento, il comma 6 concernente l'istituto della conferenza dei servizi, già disciplinato all'articolo 5, comma 4, del Dpr 380/2001, nonché sono introdotte le seguenti nuove disposizioni in materia di presenza di vincoli. Nel caso in cui l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto a un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia prodotto dall'interessato, il competente ufficio comunale acquisisce il relativo assenso nell'ambito della conferenza di servizi di cui al citato articolo 5, comma 4. Il termine previsto per l'adozione del provvedimento finale da parte del responsabile dello sportello unico di 30 giorni, in tal caso, decorre dall'esito della conferenza. Nell'ipotesi di esito non favorevole, decorso il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-rifiuto. Il termine per il rilascio del permesso di costruire per gli interventi di cui all'articolo 22, comma 7, Dpr 380/2001, invece, è di settantacinque giorni dalla data di presentazione della domanda. In materia di intervento sostitutivo regionale in caso di inadempienza dell'amministrazione comunale competente per il rilascio del permesso di costruire, l'articolo 21 del Dpr 380/2001 viene completamente innovato. In cambio della disciplina puntuale, a carattere nazionale, circa le modalità di applicazione dell'intervento sostitutivo, è ora previsto che sia la Regione, nell'ambito della propria autonomia normativa, a stabilire la relativa disciplina. A proposito degli interventi eseguiti in parziale difformità del permesso a costruire, è introdotta un'area di tolleranza con la specificazione che non devono essere considerati tali le violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali. Riguardo, infine, alle disposizioni in materia di Scia disciplinate dall'articolo 19 della legge 241/1990, viene aggiunto che la segnalazione dell'interessato non si sostituisce alle autorizzazioni in materia di costruzioni in zone sismiche, così come avviene per i vincoli ambientali. Viene, altresì, specificato nei casi di Scia in materia edilizia che il termine di 60 giorni previsto a decorrere dalla presentazione della segnalazione entro il quale l'amministrazione adotta i provvedimenti di diniego in caso di accertata carenza dei requisiti, è ridotto a 30. È previsto, inoltre, che fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6 dell'articolo 19 in commento, concernenti le false dichiarazioni e attestazioni, restano ferme le norme relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal Dpr 380/2001e dalle leggi regionali. Infine, è stabilito che le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 241/1990 si interpretano nel senso che le stesse:

a) si applicano alle denunce di inizio attività in materia edilizia disciplinate dal Dpr 380/2001, con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire;

b) non sostituiscono la disciplina prevista dalle leggi regionali che, in attuazione dell'articolo 22, comma 4, del Dpr 380/2001, abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni di cui all'articolo 22, comma 3, del medesimo decreto;

c) nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, la Scia non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.

Per il permesso di costruire arriva il silenzio-assenso

Fabrizio Luches, Il Sole 24 ORE - Edilizia e Territorio, 23 maggio 2011 - n. 20 - p.14

Piano casa per le aree degradate

Novanta giorni per i Comuni sotto i 100mila abitanti e 180 per quelli più grandi. Dopodiché scatta il silenzio-assenso.

È una delle novità più importanti del Dl sviluppo che prevede anche premi volumetrici per la riqualificazione di zone degradate.

Superate le problematiche legate alle concessioni degli arenili, è stato pubblicato sulla «Gazzetta Ufficiale» n. 110 del 13 maggio 2011 il decreto legge n. 70, titolato «Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia» (cd. «Decreto sviluppo») che si pone - o dovrebbe porsi - in un'ottica di semplificazione e snellimento procedurale anche con specifico riguardo a un settore produttivo potenzialmente trainante, qual è quello edilizio.

In particolare l'articolo 5 (rubricato in termini riduttivi «Costruzioni private») prevede - tra i molti interventi - una serie di misure per le costruzioni private, tra le quali spicca la riscrittura dell'articolo 20 del Dpr 380/2001, con l'introduzione del silenzio assenso per il rilascio del permesso di costruire, nonché l'integrazione dell'articolo 19 della legge 241/1990 con l'estensione della segnalazione certificata di inizio attività (Scia) agli interventi edilizi precedentemente compiuti con denuncia di inizio attività (Dia).

Il permesso di costruire

La nuova formulazione dell'articolo 20 del Dpr 380/2001 che disciplina il permesso di costruire prevede anzitutto una dichiarazione asseverante del progettista abilitato, in luogo della precedente autocertificazione circa la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie (sempre che non si debba procedere, come peraltro già previsto nella formulazione previgente del dettato, a valutazioni tecnico-discrezionali).

Tale asseverazione deve altresì riguardare la conformità progettuale agli strumenti urbanistici, ai regolamenti edilizi, alle norme di settore incidenti sull'attività edilizia, in particolare in tema di sismica, sicurezza, antincendio ed efficienza energetica.

L'asseverazione del progettista, che sostituisce l'autocertificazione, potrebbe però non avere riflessi realmente semplificatori, quanto piuttosto ribaltare le responsabilità su di una figura professionale che, in quanto tale, dispone di competenze specifiche e assume avvedutamente le responsabilità connesse alle proprie attestazioni.

Termini più lunghi

Il decreto legge raddoppia inoltre il termine endoprocedimentale (che passa da 15 a 30 giorni) entro cui l'istruttore della pratica può richiedere integrazioni documentali; analoga sorte è riservata al termine, decorrente dalla motivata proposta di provvedimento formulata dal funzionario responsabile, per l'adozione dell'atto conclusivo del procedimento.

A quest'ultimo proposito occorre ancora segnalare che il termine finale, ora portato a 30 giorni, passa a 40 se vi sia stata comunicazione all'istante dei motivi che impediscono l'accoglimento della domanda (ex articolo 10-*bis* della legge 241/1990).

SOTTOSOGLIA OPERE SCOMPUTO SENZA GARA

Non mancano comunque previsioni destinate a suscitare dibattito, ci si riferisce in primis all'inserimento nell'articolo 16 del Dpr 380/2001 del comma 2-bis al fine di escludere l'obbligo di gara per l'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione primaria di importo inferiore alla soglia comunitaria, purché funzionali agli interventi da eseguire in ambiti soggetti a pianificazione attuativa. Deroga già prevista sia nella Merloni (cfr. articolo 2, comma 5, legge 109/1994), sia nell'originario testo del codice dei contratti e che aveva destato non poca attenzione a livello comunitario con la pronuncia della Corte di giustizia per violazione della direttiva 1993/37/Cee (cfr. sentenza del 21 febbraio 2008, n. 412). Infrazione superata solo con la modifica dell'articolo 122, comma 8, Dlgs 163/2006 da parte del Dlgs 152/2008 (cfr. «Edilizia e Territorio» 48/2008).

Il silenzio-assenso

È comunque la parte finale (commi 8 e seguenti) del nuovo articolo 20 a introdurre la novità più significativa, un vero cambio prospettico, sostituendo il silenzioassenso al silenzio-rifiuto, che permane come conseguenza naturale della mancata espressione del decisore amministrativo solo per le ipotesi di vincolo ambientale, paesaggistico o culturale: in tutti gli altri casi, decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento, il permesso di costruire è assentito a seguito di silenzio significativo della Pa.

Il silenzio-assenso scatta dopo 90 giorni (100 in caso di applicazione di preavviso di diniego) se il Comune è sotto i 100mila abitanti.

Sopra questa soglia i termini sono raddoppiati: 180 giorni (o 190 in caso di applicazione di preavviso di diniego).

Fatti salvi gli adempimenti in capo alle amministrazioni statali eventualmente coinvolte in relazione ad atti di assenso, comunque denominati, sono espressamente salvaguardate le norme regionali di ulteriore semplificazione e di riduzione dei termini procedimentali.

Il termine per il rilascio del permesso di costruire afferente alle ipotesi ordinariamente soggette a Dia (e per cui si può invece optare per la procedura permissiva, cfr. articolo 22, comma 7 del testo unico) è portato da 60 a 75 giorni.

La Scia

Il comma 2, lettere *b)* e *c)* del decreto specifica l'ambito di applicazione della Scia, introducendo un comma aggiuntivo all'articolo 19 della legge 241/1990 al fine di chiarire i dubbi interpretativi emersi in sede di prima applicazione dell'istituto.

La disposizione precisa che la Scia si estende anche alla materia edilizia, ossia agli interventi precedentemente compiuti con denuncia di inizio attività (Dia) con esclusione dei casi in cui la denuncia medesima, in base a norme statali o regionali, sia alternativa o sostitutiva del permesso di costruire (cd. Superdia).

Rimangono pertanto inalterate le competenze regionali in materia di Dia alternativa al permesso di costruire, anche laddove le fattispecie previste dal Dpr 380 siano state ampliate in esercizio della facoltà individuata dal medesimo provvedimento (cfr. articolo 22, commi 3 e 4 del Dpr citato).

Sono altresì esclusi dall'ambito applicativo della Scia gli interventi edilizi in zona sottoposta a vincolo, fermo restando, in tal caso, il rilascio dell'atto di assenso dall'amministrazione preposta alla tutela del vincolo stesso, in linea con quanto già osservato nella nota esplicativa del ministero per la Semplificazione normativa (cfr. documento dell'Ufficio legislativo 16 settembre 2010).

Viene ridotto, inoltre, da 60 a 30 giorni il termine per l'esercizio del potere inibitorio da parte del Comune, ponendo rimedio a uno degli aspetti dell'istituto che maggiormente avevano suscitato dubbi, quando non critiche, sulla sua effettiva valenza di semplificazione e snellimento delle procedure amministrative.

La relazione acustica

Ancora in linea con l'accentuazione del ruolo assegnato al professionista asseveratore di cui si è detto sopra relativamente alla conformità normativa del progetto, si pone la previsione con cui è introdotta una modifica integrativa alla L. 447/1995 - norma quadro sull'inquinamento sonoro - in

base alla quale, ai fini del rilascio del permesso di costruire relativo a edifici di civile abitazione ubicati nei Comuni che hanno proceduto al coordinamento degli strumenti urbanistici, la relazione acustica o la progettazione acustica quando è necessaria è sostituita da un'autocertificazione asseverata da tecnico abilitato, attestante il rispetto dei requisiti di protezione acustica in relazione alla zonizzazione acustica di riferimento.

La perequazione

L'articolo 5, comma 3, del Dl 70/2011 inserisce - tra gli atti soggetti a trascrizione ai sensi dell'articolo 2643 del Cc - i contratti che trasferiscono i diritti edificatori comunque denominati nelle norme regionali o negli strumenti di pianificazione territoriale, al fine di garantire certezza nella loro circolazione. Gli attuali ordinamenti locali presentano fattispecie eterogenee, considerando che la tecnica di asservire terreni a fini edificatori si è sviluppata già con l'introduzione dei limiti inderogabili di densità edilizia e degli standard urbanistici (articolo 17, legge 6 agosto 1967, n. 765 e Dm 2 aprile 1968, n. 1444), a fronte di un orientamento giurisprudenziale che ha sempre ritenuto l'asservimento (anche recentemente) una fattispecie negoziale atipica - a effetti obbligatori - in base ai quali un'area viene destinata a servire al computo dell'edificabilità di altro fondo: l'asservimento, infatti, realizza una specie particolare di relazione pertinenziale, nella quale viene posta durevolmente a servizio di un fondo la qualità edificatoria di un altro. Le diverse fattispecie di asservimento si configurano giuridicamente attraverso le previsioni dello strumento urbanistico o regolamento edilizio (es. aree a standard, lotti minimi di intervento ecc.) ovvero un negozio di natura privata (cd. «cessione di cubatura»). Posto che da tempo si ritiene che tali atti hanno effetti analoghi a quelli propri dei negozi di trasferimento di diritti immobiliari, parimenti si è affermata la non necessità di atto negoziale a effetti obbligatori o reali, essendo sufficiente l'adesione del cedente (manifestata sottoscrivendo l'istanza e/o il progetto del cessionario; o rinunciando alla propria cubatura a favore di questi o notificando al Comune tale sua volontà), ritenendosi perfezionato *erga omnes* il vincolo di asservimento (sia a carico che a favore dei fondi interessati) per effetto del rilascio della concessione edilizia. Ricondurre effetti civilistici *erga omnes* al rilascio del titolo edilizio ha posto comunque questioni che hanno determinato valutazioni giurisprudenziali specifiche, come ad esempio nelle ipotesi di comproprietà, in cui sarà inopponibile al terzo acquirente l'accordo con il quale una delle parti abbia ceduto, parzialmente o per intero, la facoltà di edificare sul proprio terreno ovvero trasferito la propria cubatura su altro fondo, qualora detto accordo (in assenza di rilascio del titolo edilizio) non sia stato specificamente trascritto, non essendo sufficiente la trascrizione del solo atto di divisione. L'intervento statale pone pertanto chiarezza e consente di ritenere superati tutti i dubbi di legittimità costituzionale avverso le disposizioni locali che prevedono l'obbligo di trascrizione degli atti di asservimento urbanistico (siano essi derivanti da convenzioni urbanistiche o da cessioni di cubatura). Questioni comunque in parte già superate - almeno per gli asservimenti di aree a standard urbanistico - a seguito dell'intervento della Consulta, che ha ritenuto il vincolo di destinazione gravante sulle aree a parcheggio, qualificato come diritto reale d'uso di natura pubblicistica, assimilabile al diritto di uso sopra beni immobili, il cui atto costitutivo o modificativo è soggetto a trascrizione, in quanto rientrante nel catalogo degli atti contemplati dall'articolo 2643 del Cc (cfr. Corte costituzionale, sentenza del 4 dicembre 2009, n. 318).

Recupero delle aree urbane

L'articolo 5 termina con previsioni definite di principio per la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché per la promozione e agevolazione della riqualificazione di aree urbane degradate e di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare. Il decreto fissa alle Regioni un termine di 60 gg. dalla sua entrata in vigore (che corrisponde al termine di efficacia massima del decreto stesso se non convertito in legge), per approvare specifiche leggi dirette a riconoscere su tali interventi:
- una premialità volumetrica aggiuntiva;
- la possibilità di delocalizzare le volumetrie in aree diverse;
- l'ammissibilità di modificare le destinazioni d'uso in essere, purché siano tra loro compatibili o complementari;

- l'ammissibilità di modifiche alla sagoma necessarie per armonizzare l'intervento, sotto il profilo tipologico-architettonico, agli organismi edilizi preesistenti.

A parte le perplessità (esposte più in basso) circa l'opponibilità alle Regioni del termine per provvedere, ovvero all'applicabilità dell'intera disciplina alle Regioni e Province autonome (come oltretutto fa trapelare la disposizione di cautela di cui al comma 12), il provvedimento non tiene conto che le Regioni hanno - seppur in modo eterogeneo - già introdotto nei propri ordinamenti misure di incentivazione analoghe, sia sulla base dell'intesa Stato-Regioni ed enti locali del 1° aprile 2009 sia in maniera del tutto autonoma. Gli ordinamenti regionali, infatti, prevedono non solo misure straordinarie ma anche a regime che consistono generalmente nell'ammettere interventi di sostituzione edilizia con ampliamento degli immobili ricostruiti in deroga agli indici degli strumenti urbanistici. Nel decreto legge nulla si dice però in merito al rapporto con le vigenti norme regionali e soprattutto se le nuove previsioni possano o meno ritenersi cumulabili con le premialità attualmente vigenti. L'articolo 5, comma 14, del decreto in commento - nella parte in cui sancisce l'applicazione automatica alle Regioni a statuto ordinario in caso di mancato recepimento (entro il 12 settembre 2011), delle previsioni contenute nel comma 9 e della premialità volumetrica da riconoscere in misura non superiore complessivamente al 20% del volume dell'edificio se destinato a uso residenziale, o al 10% della superficie coperta per gli edifici adibiti a uso diverso -, non tiene inoltre conto del fatto che le previsioni del comma 9 presuppongono necessariamente l'individuazione o quanto meno la ricognizione a livello locale delle aree degradate, non potendo ricondursi tale funzione all'iniziativa del privato interveniente, che potrebbe oltretutto contrastare con iniziative pubbliche programmate o già avviate.

LIEVI DIFFORMITÀ DI CUBATURA (FINO AL 2%)

Un'importante novità è l'introduzione del comma 2-ter all'articolo 34 del Dpr 380/2001 secondo cui non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2% delle misure progettuali. Il nuovo istituto introdotto nel Tue, punta a elevare il rango di previsioni eterogenee attualmente contenute negli strumenti urbanistici e regolamenti comunali, che fino a oggi non godevano di alcun conforto legislativo (a eccezione delle Regioni a statuto speciale, quali la Sicilia e il Friuli Venezia Giulia, i cui ordinamenti da tempo hanno riconosciuto una misura di tolleranza pari al 3% sulle variazioni dei parametri edilizi di progetto: cfr. articolo 7, Lr Sicilia 37/1985 e articolo 116, Lr Fvg 52/1991, ora articolo 41, Lr 19/2009). In questa materia, per tolleranza, deve intendersi la diversità - in difetto o in eccesso - tra la dimensione nominale definita dagli elaborati grafici e la dimensione effettiva esistente o realizzata nell'esecuzione delle opere (cioè il margine di errore in corso d'opera entro il quale la misura effettivamente realizzata si ritiene corrispondente a quella nominale di progetto, in virtù dell'antico proverbio che in edilizia non è possibile ottenere la precisione della sartoria). La nuova previsione statuale avrebbe richiesto maggiore coordinamento, quanto meno con le altre disposizioni dello stesso Tue, che andrebbero comunque valutate in sede applicativa specifica. Ci si riferisce in particolare alle precisazioni (necessarie a opinione di chi scrive) in ordine alla rilevanza della nuova tolleranza del 2% ai fini del raggiungimento delle soglie per la determinazione delle cd. «variazioni essenziali», stabilite dalle norme regionali in forza dell'articolo 32 del Tue; ovvero se tale tolleranza possa trovare applicazione anche oltre le misure minime stabilite dal codice civile, o anche in deroga ai limiti massimi previsti dagli strumenti urbanistici e regolamenti edilizi comunali (ciò ai fini dell'applicazione dell'articolo 44, comma 1, lettera a) dello stesso Dpr 380/2001). Sull'argomento, infatti, la giurisprudenza si è già pronunciata affermando l'inapplicabilità della cd. «tolleranza di cantiere» e conseguentemente ha ritenuto soggette a demolizione le opere non conformi al progetto assentito, non solo nei casi in cui risultino violate norme integrative di quelle previste dagli articoli 873 ss. cc., ma anche quando risulti il pericolo attuale di una lesione all'integrità materiale del bene (es. per la violazione delle norme antisismiche; cfr. Cassazione civile, sezione II, sentenza del 21 aprile 2008, n. 10325).

Gli abusi edilizi
Il decreto legge rimodula l'articolo 21 del Dpr 380/2001 devolvendo alla normativa regionale la disciplina dell'intervento sostitutivo in caso di abusi edilizi, a fronte dell'inerzia dell'ente locale nella repressione di tali abusi.

Vas
In materia urbanistica, il decreto legge aggiorna la storica legge 1150/1942, attraverso l'esclusione espressa dalla Vas per le procedure di formazione degli strumenti urbanistici attuativi, qualora la Vas dello strumento urbanistico sovraordinato abbia già definito nel dettaglio l'assetto zonizzativo e i parametri urbanistico-edilizi.
Si tratta di una misura che punta a ridurre i costi pubblici, considerato che sovente gli enti locali non dispongono di risorse organiche proprie per svolgere tali valutazioni.

Proroga case fantasma
Forse l'unica previsione dell'articolo 5 avente i caratteri di necessità e urgenza richiesti dalla Costituzione è quella contenuta nell'ultimo comma, mediante cui viene posticipata al 1° luglio 2011 (era il 1° maggio 2011) l'applicazione delle maxisanzioni per l'inosservanza degli obblighi di dichiarazione e aggiornamento catastale degli immobili previste dall'articolo 2, comma 12 del Dlgs 23/2011 (sul tema del federalismo fiscale municipale si rinvia a «Edilizia e Territorio» 13/2011).

Altre disposizioni
La disposizione contiene ulteriori norme di natura trasversale, alcune volte a colmare lacune del vigente ordinamento come:
- l'assolvimento dell'obbligo di comunicazione all'autorità di Ps previsto dalla legge 191/1978 in sede di registrazione dei contratti;
- l'obbligo per i Comuni di pubblicare sul proprio sito istituzionale gli allegati tecnici agli strumenti urbanistici.
Altre disposizioni puntano invece a chiarire istituti di controversa applicazione come la modifica dell'articolo 14-*quater* della legge 241/1990 che disciplina la conferenza di servizi, al fine di precisare il termine entro cui deve concludersi la procedura di superamento del dissenso qualificato.

Materiali e tecniche di impiego per l'edilizia ecologica

In Italia il settore delle costruzioni è uno dei motori dell'economia, ma la qualità dei prodotti spesso non è proporzionata ai costi sostenuti per la realizzazione di una casa ecologica e confortevole. Oggi si ricerca con più attenzione la qualità del prodotto edile, ma spesso lo stesso committente è indeciso nella scelta del materiale, pur consapevole che il maggior comfort comporta un maggiore costo del prodotto finale. Tuttavia, bisogna tenere presente che un buon prodotto permette di risparmiare sui costi di gestione, ridurre l'impatto sull'ambiente e garantire benefici sulla salute dei singoli e della collettività.

Angelo Pesce, Ivan Meo, Alfredo Pesce, Consulente Immobiliare, 30 aprile 2011, n. 882

Chi costruisce una casa trova oggi sul mercato centinaia di prodotti (quasi tutti di origine sintetica) dei quali poco si conosce in termini di qualità e di effetti a lungo termine sulla salute dell'uomo. I materiali da costruzione, infatti, per tutto il loro ciclo di vita, hanno un impatto sia sull'uomo sia sull'ambiente e gli effetti prodotti dipendono da diversi fattori quali l'origine del materiale, il ciclo di lavorazione dello stesso, ma anche l'adeguatezza del materiale stesso una volta posato in opera.
Promuovere la produzione e la commercializzazione di prodotti aventi un minor impatto ambientale durante l'intero ciclo di vita del prodotto significa, pertanto, valutare:
- estrazione e origine delle materie prime;
- produzione del materiale;
- lavorazione e la messa in opera;
- permanenza nell'edificio, manutenzione, sostituzione, rimozione, demolizione, smaltimento e riciclaggio.

Attualmente non esistono normative o leggi che obblighino i produttori a dichiarare tutti i componenti dei prodotti da loro commercializzati.
Inoltre non vengono mai date indicazioni sulle modalità di produzione dei prodotti stessi; diviene pertanto difficile identificare un prodotto realmente naturale da uno ottenuto semplicemente da sostanze naturali. Nel *riquadro 1* possiamo individuare quali sono i requisiti essenziali perché un prodotto edilizio possa essere catalogato bioecologico.
Tra le categorie di opere che possono realizzarsi ricorrendo a materiali ecologici ed ecosostenibili vi sono: i muri perimetrali e i solai, le pareti interne, le coibentazioni, le finiture di superficie, i pavimenti.

RIQUADRO 1 Requisiti essenziali dei prodotti da costruzione per un approccio biotecnologico.

• Risparmio energetico e ritenzione di calore
• Igiene, salute, ambiente
• Pulizia e manutenzione
• Assenza di sostanze pericolose nella composizione che possono comportare il rilascio di natura chimica (gas, composti organici volatili VOC) o di natura microbiologica (putrescibilità, formazio-ne di muffe, funghi, virus, batteri) e il rilascio di polveri, fibre o particelle radioattive
• Bassa emissività e inquinamento ambientale nelle diverse fasi del ciclo di vita del prodotto
• Uso di materie prime abbondantemente disponibili

• Riciclabilità e smaltibilità delle materie prime impiegate limitando i rischi ambientali
• Sicurezza per i lavoratori nella fase di produzione e per gli utenti nella fase di esercizio
• Sicurezza in caso di incendio
• Resistenza meccanica
• Protezione contro il rumore
Dati estrapolati da *I materiali per l'edilizia ecologica*, a cura di Sportello Bioedilizia, Regione Piemonte e Environ-ment Park, sulle indicazioni della dir. CEE n. 89/196 in materia di prodotti da costruzione. La direttiva definisce sei requisiti essenziali: 1. resistenza meccanica e stabilità; 2. sicurezza in caso di incendio; 3. igiene, salute e am-biente; 4. sicurezza nell'impiego; 5. protezione contro il rumore; 6. risparmio energetico e ritenzione del calore.

I muri perimetrali e divisori

I muri perimetrali assolvono alla funzione portante, ma possono essere anche solo di tamponamento e devono proteggere acusticamente e termicamente l'interno dell'edificio.

Le murature, infatti, come qualunque grande superficie, ricoprono un ruolo fondamentale nella determinazione di condizioni climatiche interne confortevoli e nel garantire un adeguato benessere abitativo.

Devono, quindi, presentare:

- capacità igrometriche: capacità di assorbire l'umidità in eccesso nell'aria e di restituirla quando questa lo necessiti (è una caratteristica dei materiali porosi come il laterizio e il legno e l'intonaco realizzato con calce);
- inerzia termica: capacità di inglobare calore e mantenerlo nel tempo, regolando la temperatura interna nelle diverse stagioni;
- capacità termoisolante: i materiali impiegati nelle murature possiedono, di solito, un'alta conduttività termica e quindi una scarsa capacità isolante; in tal caso, vengono impiegati laterizi porizzati e strati di materiali isolanti a bassa conduttività termica;
- capacità fonoisolante: più è spessa la muratura e maggiore è l'abbattimento acustico; le murature leggere, infatti, realizzate in laterizio forato o legno, richiedono diversi strati per aumentare la barriera al suono; è importante, inoltre, ridurre al minimo i punti di discontinuità della muratura (punti deboli sotto il profilo acustico, rappresentati da porte e finestre, giunti, fessure).(1)

I materiali più comunemente impiegati nella realizzazione di opere in muratura sono: il laterizio, blocchi in cemento alleggerito, blocchi di argilla espansa, pietre naturali, terra cruda e malte.

Nel dettaglio, per quanto riguarda i laterizi, possiamo dire che sono materiali da costruzione prodotti da un impasto di argilla, acqua e sabbia modellati per estrusione o a mano, asciugati e cotti a una temperatura tra i 900 e 1200 °C. I prodotti ricavati da tale lavorazione sono: mattoni pieni, semipieni e forati, blocchi, tegole ecc.

Il laterizio è considerato un materiale ecologico in quanto la materia prima è abbondantemente disponibile in quasi tutte le regioni (quindi facilmente reperibile), e può essere facilmente riciclato sotto forma di frantumato per la costruzione di sottofondi di strade e per la produzione di inerti da calcestruzzo (coccio pesto).

Il ciclo produttivo è più impattante sull'ambiente principalmente per due motivi: il primo è legato al fatto che le cave di estrazione influiscono sulla conformazione del paesaggio, il secondo è dovuto alle elevate temperature di cottura richieste con conseguente ingente dispendio di energia.

Per quanto riguarda l'impatto sulla salute dell'uomo, possiamo tranquillamente affermare che le argille impiegate per confezionare i laterizi contengono una quantità di radioattività normalmente troppo bassa per causare effetti negativi.

Diamo una rapida occhiata ad alcune tipologie di muratura in blocchi di laterizio, ai materiali impiegati e alle principali caratteristiche e vantaggi (*tabella 1*).

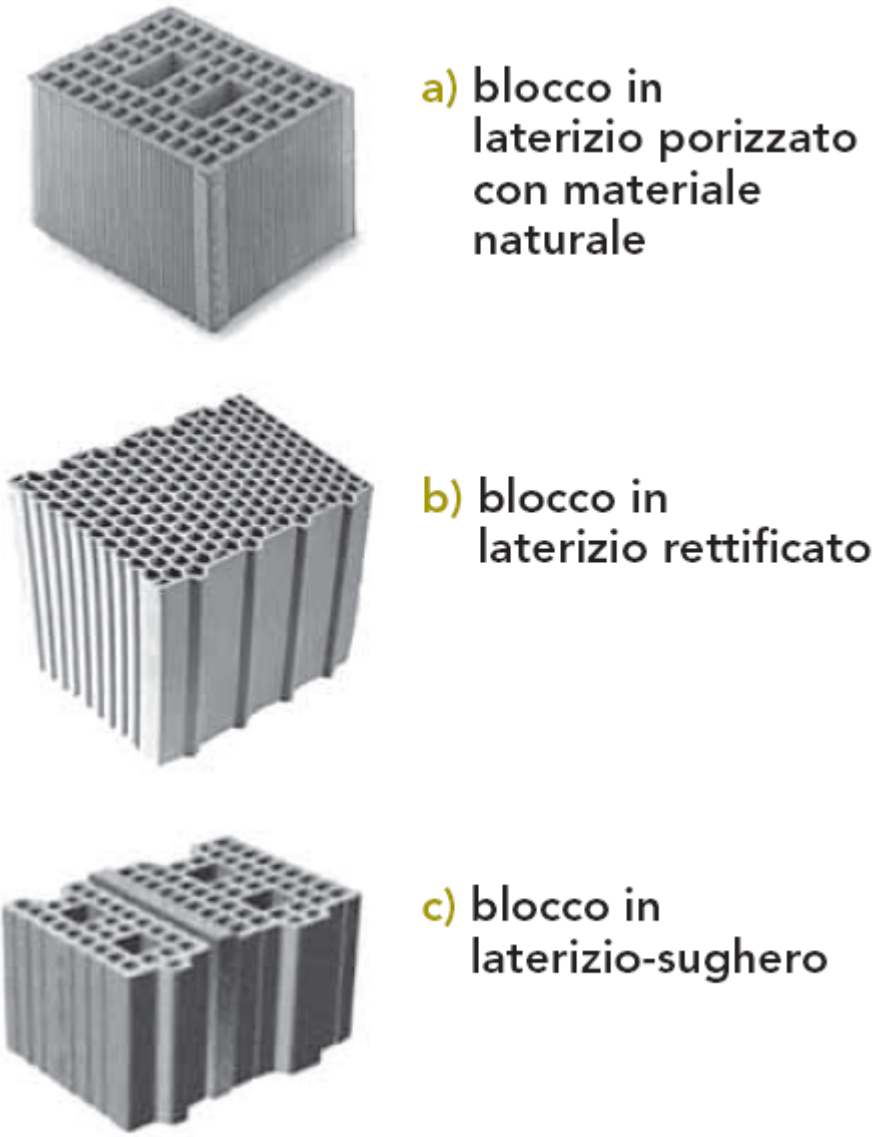
TABELLA 1 Tipologie di muratura, materiali impiegati, caratteristiche e vantaggi.

Muratura in laterizio porizzato	• Migliora il livello delle prestazioni termiche senza ridurre quello della statica, dell'acustica, della resistenza al fuoco; • l'impasto dei blocchi è alleggerito mediante macropori sferici (da cui "porizzato") che migliorano le caratteristiche di isolamento termico; • non presenta particolari rischi per la salubrità interna degli ambienti.
Parete con isolamento termico esterno (pannelli in fibre di legno mineralizzate)	• Consiste nell'applicazione esterna di pannelli isolanti ricoperti, poi, da un sottile strato di finitura protettiva (sistema a cappotto); • riduce l'effetto dei "ponti termici"; • economicamente conveniente; • stabilizza le condizioni termo-igrometriche della struttura.
Parete ventilata con isolamento termico esterno	• Composta da rivestimento multistrato a secco, fissato mediante un sistema di intelaiatura in legno o alluminio; • l'isolamento termico sfrutta l'effetto camino che si genera grazie allo strato d'aria compreso fra il paramento e la parete dell'edificio; • ottimi risultano sia l'isolamento termico sia quello acustico; • è facile da installare, da manutenere e ha una prolungata efficienza dello strato di isolante (che resta sempre asciutto grazie al ricircolo dell'aria).
Muratura portante a intercapedine	• È composta da due file di murature fra le quali rimane uno spazio vuoto nel quale inserire pannelli di materiale termoisolante (canapa, lino, fibra di cocco, tutti di origine naturale); • presenta elevata inerzia termica, assenza di ponti termici con i solai, alta efficienza fonoisolante.
Muratura in strutture a telaio con intercapedine	• Strutture intelaiate in c.a., composte da due pareti di dimensioni differenti, con camera d'aria continua per la posa di materiale isolante; • presenta garanzia di impermeabilità all'aria, garantisce una messa a regime della temperatura ambientale, migliora il comfort invernale, ha buone prestazioni fonoisolanti e riduce le dilatazioni termiche.
Parete intonacata con isolamento termico interno	• L'isolamento termico interno viene impiegato principalmente negli edifici la cui facciata esterna debba rimanere a vista; • l'intervento va valutato in funzione della conducibilità termica del preesistente muro; • viene impiegato un intonaco termoisolante che svolga funzione di coibente termico o pannelli isolanti poi intonacati; • ispessisce la muratura e riduce la superficie calpestabile.
Parete rivestita in cartongesso con isolamento termico interno	• Vengono accostate alle pareti a elevata trasmittanza termica, controparti isolanti (lastre o pannelli rigidi); • elimina i ponti termici tra gli spigoli, le pareti e i serramenti, ma non fra soletta e parete, migliora le prestazioni termiche; • economica e facilmente applicabile, tuttavia non è indenne da condensa, per la quale è consigliabile porre una barriera al vapore sulla faccia interna.

Partiamo dalla muratura massiccia in *laterizio porizzato* (*figura 1a*): per ottenere proprietà isolanti migliori a parità di spessore, si è intervenuti sulla trasmittanza propria del materiale; viene realizzato aggiungendo all'impasto tradizionale di argilla, acqua e sabbia materiali di origine naturale a bassa granulometria (2-2,5 mm) che durante la cottura emettono gas e lasciano microalveoli vuoti, fra loro non comunicanti e uniformemente diffusi nella massa d'argilla.
Questa microporosità conferisce al mattone un elevato grado di isolamento termico, elevata permeabilità al vapore e resistenza al gelo e al fuoco. Per creare la porizzazione possono essere impiegati materiali di origine naturale (pula di riso, sansa di olive, farina di legno, cellulosa), di origine inorganica (perlite espansa), di origine non naturale (polistirene espanso).

Altra variante è il blocco in *laterizio rettificato* (*figura 1b*), con facce di appoggio superiori e inferiori perfette per planarità e parallelismo, il che implica una rapidità di posa, un minore impiego di malta, una incidenza nulla di ponti termici e un isolamento termico superiore del 20%.
Vi sono, poi, *blocchi in laterizio-sughero* (*figura 1c*), composti da elementi forati assemblati con aggancio e strato di isolante in sughero inserito fra loro. Questo strato contribuisce a realizzare un taglio termico completo in quanto sporge di 1 cm rispetto al laterizio, per cui copre anche i giunti di malta garantendo elevata inerzia termica. Il sughero, se impiegato in pannelli, non deve essere legato con colle sintetiche poiché, oltre a cedere formaldeide, riduce le qualità del materiale stesso.

FIGURA 1


a) blocco in laterizio porizzato con materiale naturale
b) blocco in laterizio rettificato
c) blocco in laterizio-sughero

Le murature, infine, possono essere realizzate anche con *mattoni in terra cruda* (miscuglio di argilla e sabbia), con ottime proprietà igrometriche e fonoisolanti; oppure con *mattoni in legno massiccio*, assemblabili a incastro, con intercapedine interna per l'impiego di materiali isolanti sfusi (fibra di cellulosa), molto traspiranti e ad alta compatibilità ambientale; oppure *blocchi cassero in legno mineralizzato*, molto poroso, con posa a secco e successivamente riempiti di calcestruzzo, ottenuti esclusivamente da legni di recupero, cemento portland e prodotti di scarto; o, infine,*blocchi in calcestruzzo alleggerito con argilla espansa*, con ottime proprietà di isolamento termico, acustico, elevata inerzia termica e salubrità ambientale.

Analizziamo, adesso, la *parete con isolamento termico esterno* realizzato *in pannelli di fibre di legno mineralizzate*. Questo tipo di isolamento (sistema a cappotto) (*figura 2*) vede l'applicazione sull'intera superficie verticale esterna di pannelli isolanti ricoperti, in seguito, da uno strato protettivo di finitura realizzato con particolari intonaci. La coibentazione risulta economicamente vantaggiosa, rallenta il processo di degrado degli edifici, consente di eliminare totalmente i "ponti termici" che favorirebbero la dispersione di calore (con conseguente risparmio energetico, maggiore comfort termico, eliminazione di muffe da condensa), protegge dagli agenti atmosferici, regolarizza le condizioni termoigrometriche, riduce lo spessore delle pareti perimetrali.
Vediamo in cosa differiscono, invece, le *pareti ventilate con isolamento termico esterno composto da rivestimento in legno* (*figura 3*): consistono di un paramento esterno fissato al muro perimetrale dell'edificio mediante un'intelaiatura di montanti e traversi (di alluminio o legno), che permette il passaggio di aria ed eventualmente anche l'inserimento di uno strato isolante nell'interspazio compreso fra i due (ricreando un sistema coibente a cappotto, come sopra). In pratica, la facciata ventilata sfrutta l'effetto camino che si genera grazie allo strato di aria circolante nello spessore libero (5-7 cm).
Principali caratteristiche tecniche di questo sistema sono un ottimo isolamento termico e acustico, una prolungata efficienza dell'isolante (sempre asciutto per effetto del ricircolo di aria) e una facilità di installazione e manutenzione (possibilità di sostituire le parti rovinate con estrema rapidità).

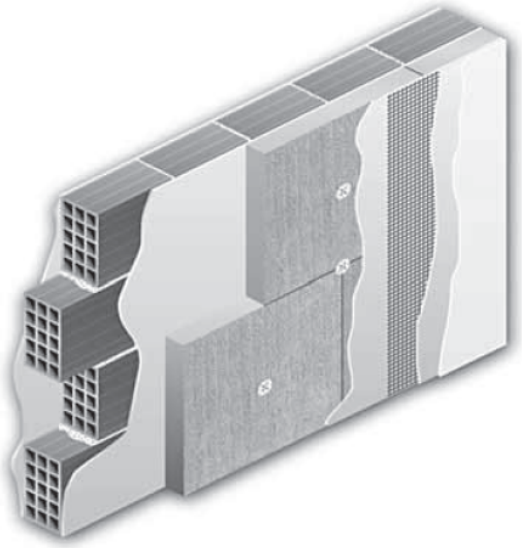


FIGURA 2
Isolamento termico esterno (cosiddetto sistema a cappotto).

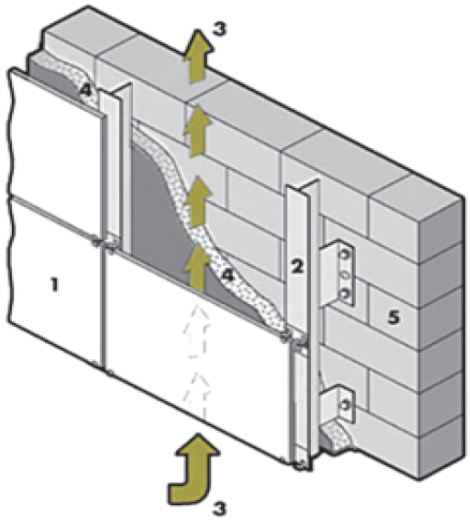


FIGURA 3

Parete ventilata con isolamento termico esterno: 1. paramento esterno; 2. struttura metallica portante; 3. intercapedine ventilata; 4. strato isolante; 5. muratura.
Altra tipologia di *pareti portanti* sono quelle*a intercapedine*, composte da due file di murature fra le quali lo spazio vuoto può alloggiare (a seconda delle zone climatiche o delle necessità) lo strato di materiale termoisolante (solitamente pannelli in fibra di origine naturale dello spessore di 5-6 cm).
Questa soluzione presenta una elevata inerzia termica sulla muratura posta all'interno, permette di annullare i ponti termici con i solai, è altamente fonoisolante e permette l'impiego, nell'intercapedine, di svariati materiali anche in forma sciolta (fibra di cellulosa, granulato di sughero ecc.). Passiamo adesso alle *pareti a cassavuota* (*figura 4*), tipiche delle strutture intelaiate in c.a., composte da due pareti dello stesso o di diverso materiale, di differenti dimensioni (quella esterna è maggiorata rispetto a quella interna), separate da una camera d'aria continua al cui interno è inserito il materiale isolante. È quella maggiormente impiegata nelle nuove costruzioni e presenta garanzia di impermeabilità all'aria e ai rumori, migliorando quindi il comfort abitativo, riduzione delle dilatazioni termiche e capacità di regolarizzare la temperatura interna.

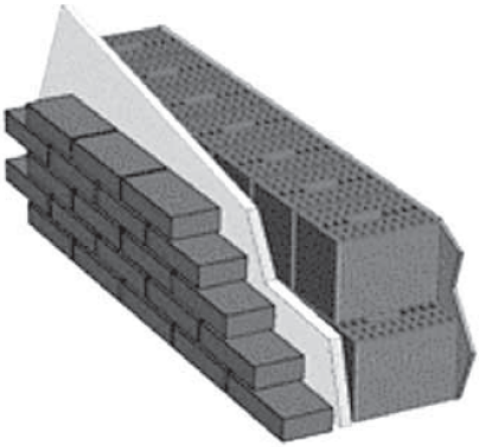


FIGURA 4
Muro a cassavuota, tipico delle strutture intelaiate in c.a.
Ultima tipologia è rappresentata dalle *pareti con isolamento termico interno intonacate* (*figura 5*) o *rivestite in cartongesso.*

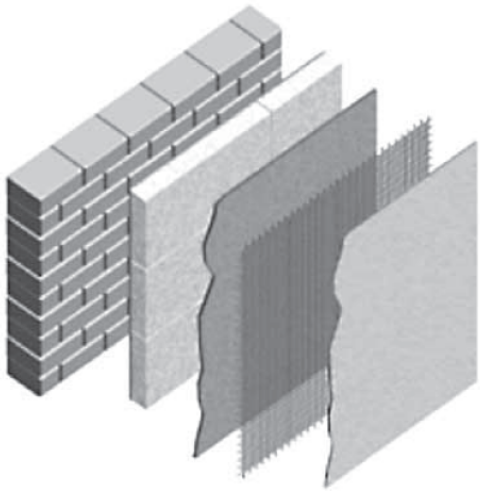


FIGURA 5
Isolamento termico su parete interna e rifinitura a intonaco su rete.

Questa soluzione, che prevede l'applicazione di pannelli isolanti sulla parete interna e che comporta una riduzione della superficie calpestabile, andrebbe valutata in funzione della conducibilità termica del muro preesistente; il materiale isolante viene poi ricoperto da uno strato di finitura su rete porta intonaco. Per il rivestimento in cartongesso, invece, la tecnica consiste nel sovrapporre alla parete interna contropareti isolanti in pannelli o lastre rigide. È una soluzione economica, rapida da porre in opera, che permette di eliminare i ponti termici tra gli spigoli verticali, ma che necessita di una barriera al vapore per eliminare i fenomeni di condensa.

Le coperture (solai e tetti)
Fin qui abbiamo visto quali sono le possibilità per l'isolamento termico delle pareti interne o esterne di un edificio, ma non si può trascurare di intervenire anche sul tetto, o sulle coperture in genere, perché il calore che viene prodotto in una casa tende, per leggi fisiche, a disperdersi verso l'alto. Non isolare la copertura, infatti, potrebbe significare aggiungere una percentuale notevole alla dispersione termica, che può arrivare fino al 45%. Nel caso di una *copertura piana*, si deve essere consapevoli che le escursioni e le dispersioni termiche saranno maggiori. Potrebbe essere necessario, quindi, unire alla coibentazione esterna anche la controsoffittatura interna, per quello che riguarda il comfort dell'appartamento posto all'ultimo piano.
Oltre alle dispersioni dall'interno, il solaio di copertura viene sottoposto anche a gravose sollecitazioni da parte degli agenti atmosferici (pioggia, vento, neve, escursioni termiche giornaliere e stagionali, irraggiamento solare), per cui si rende necessario intervenire con un adeguato isolamento termico, allo scopo di:
- ridurre le dispersioni termiche attraverso le strutture perimetrali e quindi diminuire i costi relativi alle spese di riscaldamento invernale e di condizionamento estivo;
- aumentare il comfort abitativo poiché il materiale isolante consente di ottenere, sulla superficie interna della copertura, temperature più vicine a quelle dell'ambiente abitato; è noto che, quando la temperatura superficiale interna di una struttura è inferiore di 3÷4 °C a quella dell'ambiente abitato, le persone avvertono una sensazione di disagio, cioè di freddo, anche se il locale è adeguatamente riscaldato;
- evitare la formazione di condensa e quindi di muffe sulle superfici interne della copertura: l'umidità contenuta nell'aria dell'ambiente abitato si può condensare sulle superfici fredde;
- contenere i consumi energetici.

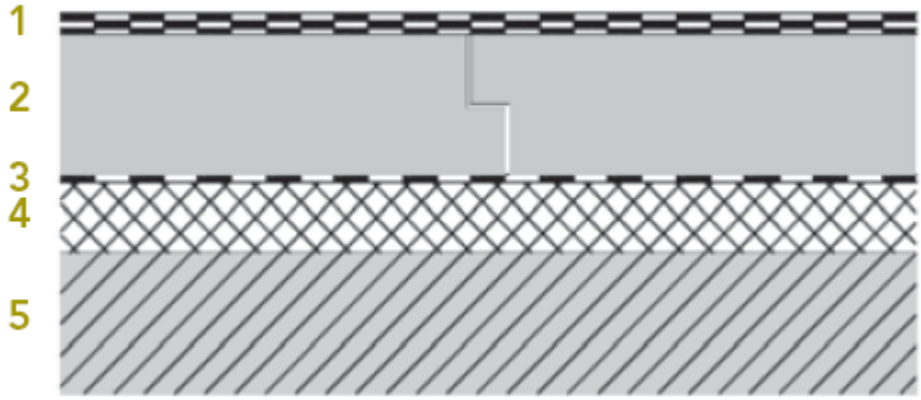


FIGURA 6
Copertura piana a tetto caldo.
1. manto impermeabile
2. strato isolante
3. barriera al vapore
4. massetto di pendenza
5. solaio

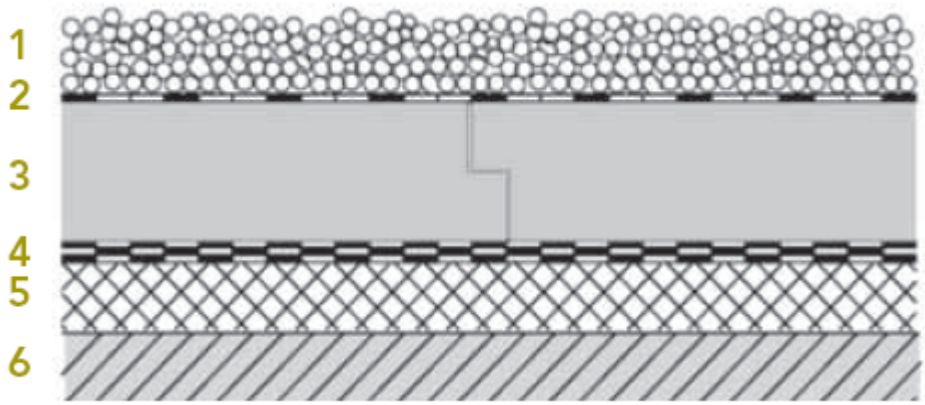
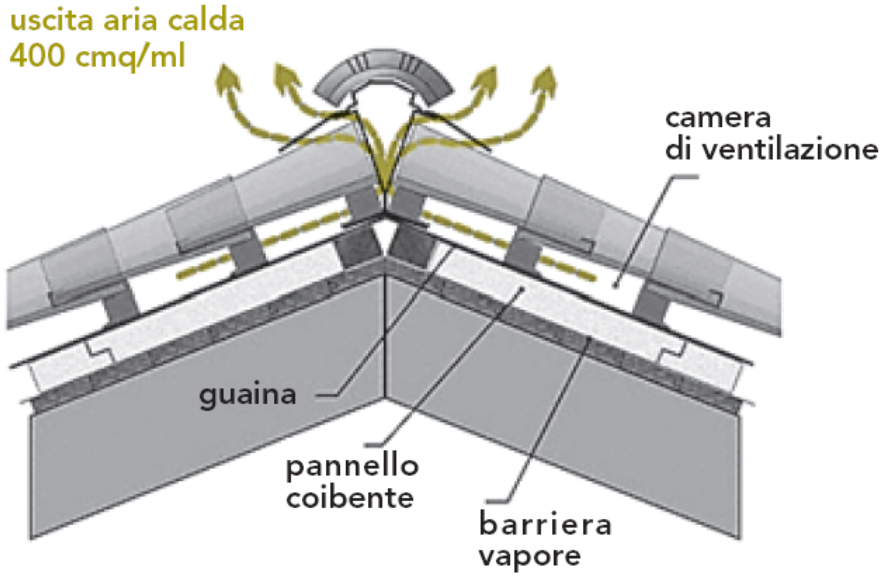


FIGURA 7
Copertura piana a tetto rovescio.
1. zavorra (ghiaia)
2. strato di separazione
3. strato isolante
4. manto impermeabile
5. massetto di pendenza
6. solaio

È chiaro che l'isolamento termico di queste strutture richiede una corretta progettazione che tenga conto delle caratteristiche del materiale isolante (resistenza meccanica, conduttività termica, permeabilità al vapore ecc.), dell'eliminazione dei ponti termici, degli spessori del materiale (secondo normativa), del grado termoigrometrico. Gli interventi di isolamento sulle coperture piane variano in funzione del posizionamento del materiale isolante, la cui posa in opera è particolarmente delicata e di primaria importanza per la resa finale; è possibile distinguere*coperture piane a tetto caldo* (l'isolante è posto sotto il manto impermeabile;*figura 6*) e *coperture piane a tetto rovescio* (l'isolante è posto sopra il manto impermeabile;*figura 7*). Per la prima tipologia, prima della posa dell'isolante viene realizzata sul solaio una barriera al vapore; nella seconda soluzione, invece, l'isolante (solitamente polistirene estruso, più adatto a sostenere le notevoli sollecitazioni fisiche e meccaniche) protegge il manto impermeabile dalle escursioni termiche e dalle intemperie, aumentandone la durata nel tempo.(3)
È facilmente intuibile che i solai, oltre a isolare dal punto di vista termico, devono isolare anche dai rumori di calpestio.La migliore soluzione è un pavimento galleggiante, un pavimento cioè il cui strato di calpestio (o massetto di sottofondo) è diviso dal solaio portante da uno strato di materiale morbido ed elastico (spessore 1-2 cm). Lo strato di calpestio deve essere isolato anche lateralmente contro i muri perimetrali in quanto anch'essi trasmettono il rumore (cosiddetti ponti acustici). I materiali fonoisolanti più utilizzati sono i pannelli alveolari (per esempio polistirene espanso) o fibrosi (pannelli di fibre di legno duri o di media durezza).
Altra tipologia di copertura molto diffusa è il *tetto*. La forma del tetto è alla base di un buon progetto, essendo questo molto sollecitato dalle escursioni termiche e dalle precipitazioni meteoriche. Consigliabile è una forma semplice, a una o due falde, oppure a padiglione, in quanto le interruzioni della sua superficie, come lucernari, terrazze, balconi e comignoli, costituiscono punti deboli.

Oggi, la maggior parte dei tetti è costruita in latero-cemento, cioè in travi di calcestruzzo e pignatte. Sulla superficie superiore viene steso un intonaco o gettata una soletta in calcestruzzo (spessore 4-6 cm) e armata con rete elettrosaldata. Su questo supporto si stende lo strato termoisolante, sul quale poi si posa il manto di copertura.(4)
Il manto dei tetti, tegole o coppi, viene spesso direttamente posato sullo strato termoisolante che, con l'andare del tempo, sottoposto alle elevate temperature estive che si amplificano al di sotto del manto, tende a perdere le sue caratteristche termiche e meccaniche.

FIGURA 8 Schema di tetto ventilato.

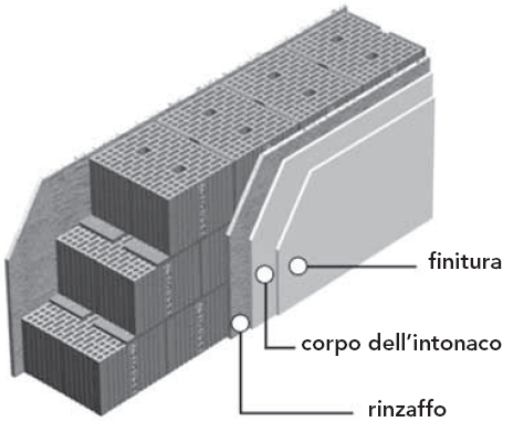


Per porre rimedio al surriscaldamento dei componenti del tetto e di conseguenza dei locali sottostanti, è possibile realizzare un*tetto ventilato* (*figura 8*), che permette la circolazione di aria tra il manto e lo strato di isolamento sottostante. Tramite una doppia listellatura (la prima perpendicolare alla linea di gronda, la seconda parallela che fa da supporto alle tegole), o con l'impiego di pannelli termoisolanti sagomati *ad hoc* (solitamente in sughero, di supporto alla copertura di tegole), viene favorita la ventilazione che affluisce dalla gronda e fuoriesce dal colmo, asportando calore e vapore acqueo che trasmigra dagli ambienti sottostanti, oltre ad asciugare l'acqua piovana penetrata sotto le tegole. In caso di necessità, la struttura può essere appesantita con modalità e materiali del tutto simili a quelli impiegati per i solai, per aumentarne il potere fonoisolante.
La tipologia del tetto ventilato in legno può variare in base alla disposizione del materiale isolante: se lo strato presenta quantità elevate di materiale e viene disposto all'esterno, avremo una struttura cosiddetta "*tetto caldo*", in cui l'impianto portante è meno soggetto alle elevate escursioni termiche. Altra variante se lo strato isolante, invece, è disposto nell'*intercapedine* creata da un *doppio filare di listellature*; in questo caso siamo in presenza di una doppia camera di ventilazione (una prima sottotegola e una seconda fra il tavolato superiore e l'isolante) che garantisce ottime prestazioni termiche sia in estate che in inverno. Ultima tipologia è rappresentata dal tetto ventilato con isolamento intermedio e controsoffitto, che riprende esattamente il modello appena descritto con l'aggiunta di una controsoffittatura (cartongesso o legno mineralizzato) intonacata al di sotto delle travi.(5)

Le opere di finitura (intonaci e pavimenti)
Le finiture interne alle unità abitative sono le maggiori responsabili delle cattive condizioni di sicurezza e salubrità degli ambienti, in quanto sussiste un contatto diretto tra le superfici emittenti e gli abitanti. L'elevato rapporto tra le superfici trattate e il volume abitativo comporta maggiori rischi rispetto agli elementi esterni. L'eccesso di emanazioni gassose provenienti dai prodotti utilizzati e la scarsa traspirabilità che tali sostanze determinano sono i fattori principali di questo inquinamento "indoor".

Ma analizziamole nel dettaglio, partendo dall'*intonaco*: questo deve permettere una finitura regolare delle murature sulle quali viene applicato, deve essere traspirabile e igroscopico per regolarizzare l'umidità interna, deve fungere da protezione per le strutture sulle quali viene steso ed eventualmente anche da isolante acustico.

FIGURA 9 Stratigrafi a intonaco.



L'intonaco preferibile per interni è quello eseguito con malta di calce in quanto è traspirante e non altera il comportamento fisico della muratura: attraverso l'effetto capillare l'acqua, sotto forma liquida o di vapore, riesce ad attraversare il materiale molto facilmente, regolando l'umidità interna. Gli intonaci eseguiti con malte cementizie, invece, non consentono la diffusione del vapore e il loro effetto sul clima interno è negativo.Altra variante è l'*intonaco termoisolante*, composto da leganti aerei (o idraulici), sostanze aeranti e inerti leggeri (come minerali espansi) che garantiscono all'intonaco una struttura microporosa in grado di impedire che il calore attraversi per conduzione la parete, di mantenere una buona inerzia termica, di evitare ponti termici, di garantire igroscopicità e idrorepellenza.

Gli intonaci per interni biocompatibili di nuova generazione sono a base di *anidrite*, e rispetto alla tipologia appena citata (a base di leganti aerei) conservano inalterata la notevole compattezza e, quindi, la tenace aderenza nel tempo al supporto, contribuendo alla durabilità delle murature sottostanti. Si applicano anche in altissimi spessori, consentendo sempre la massima traspirabilità dei muri e favorendo, grazie alla loro struttura a micro e macro pori, l'abbassamento del punto di rugiada dovuto al differenziale di temperatura tra l'ambiente interno e le superfici delle pareti.
Questa tipologia di intonaci traspira e interagisce con l'ambiente, contribuendo a formare uno speciale microclima interno durante tutto l'anno: assorbono dall'aria l'umidità in eccesso immagazzinandola negli interstizi della porosità, rilasciandola quando l'aria è troppo secca.
Per le superfici esterne, l'intonaco deve essere idrorepellente, ma non impermeabile e deve permettere la diffusione del vapore per consentire l'asciugatura della muratura.
Questa proprietà si ottiene aggiungendo alla malta di calce spenta la pozzolana.
Diamo ora una rapida occhiata anche ai *sottofondi* e ai *pavimenti*, altre componenti importanti nelle opere di finitura. I *sottofondi* solitamente consistono in una soletta di 3-5 cm gettata direttamente sul solaio, già corredato di isolante termico e fonoassorbente, e di supporto alla posa del pavimento (pavimento galleggiante). Questa tipologia evita gli sbalzi di temperature fra i solai e la diffusione del rumore da calpestio. Le malte più impiegate sono quelle a base cementizia, ma sarebbe consigliabile l'utilizzo di malte di calce e trass (confezioanta solo in cantiere).
Per quanto riguarda i *pavimenti*, è preferibile l'impiego di piastrelle in cotto o comunque di manufatti ottenuti da argilla di cava che, dopo la cottura, non vengano trattati con prodotti o vernici;(6) altro prodotto ecologico che può essere impiegato per le pavimentazioni è il legno, sempre che non venga trattato con vernici e collanti sintetici.
Una breve nota meritano anche le *pitture* e le *verniciature* per pareti o anche componenti d'arredo. L'edilizia ecologica consiglia l'impiego di pitture realizzate con prodotti naturali. La pittura murale più semplice e più economica è quella a calce, che contiene solo acqua e calce spenta (che funge da legante, pigmento e disinfettante); altra tipologia è la pittura alla caseina, composta da acqua, caseina, inerti e un pigmento che può essere la calce spenta. Molto utilizzate sono anche le pitture a colla d'amido o di cellulosa, vernici a olio e per gli esterni le pitture ai silicati.(7)

I serramenti

L'involucro, nel suo insieme, dovrebbe svolgere il più possibile la funzione di controllo climatico, riducendo la responsabilità degli impianti di raffrescamento e riscaldamento, con conseguente risparmio energetico e miglioramento del benessere interno. Per raggiungere il comfort termico

ideale, sono determinanti le funzioni isolanti sia dello strato di materiale protettivo che dei serramenti, generalmente il punto debole di un edificio: in un'abitazione standard, infatti, le perdite di calore attraverso le finestre sono circa il 20-25% del totale. Queste sono innanzitutto fonte di luce naturale per gli ambienti, ma anche ottimi veicoli di trasmissione degli apporti termici solari in inverno (ragion per cui anche il loro dimensionamento deve essere attentamente valutato, perché un'eccessiva superficie vetrata potrebbe creare surriscaldamenti in estate).
La scelta di porte e finestre risulta quindi fondamentale per garantire una serie di prestazioni:
- controllo della condensa di superficie e dell'apporto luminoso;
- permeabilità all'aria e tenuta all'acqua;
- potere fonoisolante rispetto alla diffusione per via aerea del rumore;
- resistenza ai carichi (resistenza meccanica e resistenza al vento);
- resistenza al fuoco e alle aggressioni chimiche;
- trasmittanza termica e lineare.

Con finestre e porte concepite secondo i vecchi criteri, il dispendio di energia è altissimo: d'inverno penetra aria fredda dagli spifferi, e l'aria calda esce attraverso il vetro sottile. Investendo su serramenti appropriati, si pone rimedio a questo tipo di spreco: oggi si tende a realizzare infissi che riducano il più possibile queste dispersioni e quindi anche i ricambi d'aria all'interno dell'appartamento.(8)
Infatti il parametro fondamentale del risparmio energetico, in grado di monitorare questi comportamenti termici, è proprio la trasmittanza termica del serramento che viene definita come la quantità di calore perso per metro quadro, in condizioni stazionarie, per effetto di una differenza di temperatura tra ambiente interno e ambiente esterno. Ogni elemento costituente il serramento finito contribuisce in maniera sostanziale alla prestazione globale in termini di trasmittanza e tra questi i più importanti sono il vetro e i profili. I vetrocamera sono quelli che danno i migliori risultati da un punto di vista energetico e sono composti da almeno due o più lastre separate da una intercapedine (di solito riempita d'aria). Per quanto riguarda i profili, si differenziano in base alle tipologie del materiale impiegato: legno, alluminio o legno-alluminio.

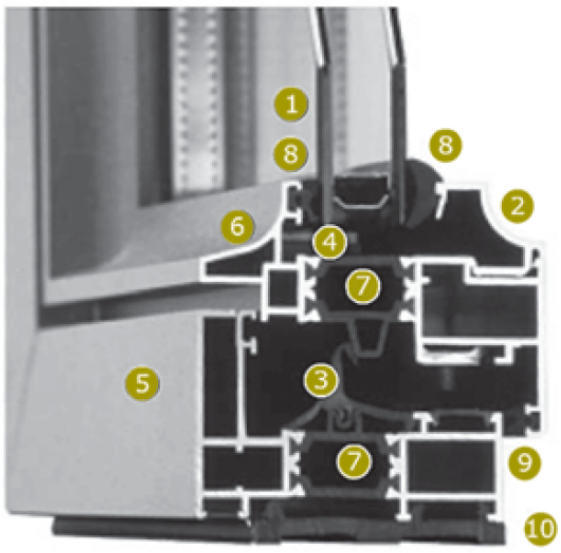


FIGURA 10 Profilo di infisso in alluminio a taglio termico.

1. vetro
2. fermavetro
3. guarnizione centrale
4. base spessoramento vetro
5. telaio
6. anta
7. astine termiche
8. guarnizioni vetri
9. guarnizione di battuta
10. isolamento soglia

I profili in legno necessitano di protezione preventiva all'umidità, ai raggi solari e ai parassiti e quindi richiedono una costante manutenzione, pur garantendo un buon livello di isolamento. Dal punto di vista bioedilizio, è consigliabile impiegare impregnanti e vernici per il trattamento superficiale, di tipo ecobiologico.
I profili in alluminio, rispetto ai precedenti, richiedono poca manutenzione, hanno una lunga durata nel tempo e un'elevata resistenza agli agenti atmosferici. Tuttavia, possedendo una elevata trasmittanza termica, il telaio deve essere composto da diversi profilati tra i quali va interposta una membrana isolante, per evitare i ponti termici e la formazione di condense: questi telai vengono definiti a *taglio termico* (*figura 10*).

Vi sono poi realizzazioni di finestre combinate, composte cioè da due telai affiancati legno-*alluminio*: la parte in legno solitamente viene impiegata all'interno degli ambienti, essendo più gradevole esteticamente oltre che possedere buone caratteristiche termoisolanti; il telaio in alluminio, invece, è impiegato all'esterno, data la sua elevata resistenza alle intemperie.

_____

(1) Cfr. F. Bini Verona, S. Filippeschi, O Giorgetti, S. Lami, R. Latrofa, *Bioarchitettura e certificazione energetica,* op. cit., pag. 154.
(2) Sintesi generata dalle indicazioni riportate nel testo di F. Bini Verona, S. Filippeschi, O. Giorgetti, S. Lami, R. Latrofa, *Bioarchitettura e certificazione energetica*, op. cit., pagg. 154-159.
(3) Cfr. *Isolamento termico delle coperture piane*, a cura di UrsaXPS, reperibile su *portaledesign.com*.
(4) Cfr. F. Patriarca (a cura di), *Vademecum dei prodotti ecologici per l'architettura*, Scuola di Ecologia dell'Architettura, Istituto Uomo e Ambiente diretto da M. Spada, novembre 2002.
(5) F. Bini Verona, S. Filippeschi, O Giorgetti, S. Lami, R. Latrofa, *Bioarchitettura e certificazione energetica*, op. cit., pagg. 160-163.
(6) Le comuni piastrelle in ceramica, infatti, presentano una smaltatura superficiale di composti ossidati contenenti vari elementi chimici; questa superficie risulta impermeabile all'umidità e blocca la traspirabilità del sottofondo; inoltre, a seconda della consistenza e della porosità del manufatto, può rilasciare nel tempo metalli pesanti molto pericolosi per la salute umana. Cfr. F. Patriarca (a cura di), *Vademecum dei prodotti ecologici per l'architettura,* cit.
(7) Cfr. F. Patriarca (a cura di), *Vademecum dei prodotti ecologici,* op. cit.
(8) In realtà, la funzione di aerazione del serramento risulta essere molto utile al mantenimento di un giusto comfort interno, in quanto evita la formazione di muffe.

Lavoro

Conciliazione tempi di vita e lavoro: le regole per l'erogazione dei contributi

Paolo Rossi, Il Sole 24 ORE – Guida al Lavoro, 13 maggio 2011, n. 20

Con il Dpcm 23 dicembre 2010, n. 277 (in G.U. del 3 maggio 2011, n. 101), vengono recepite le intese adottate dal Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, che ribadivano l'importanza della conciliazione tra vita professionale e vita familiare in vista del raggiungimento degli obiettivi strategici in materia di occupazione femminile e nel rispetto dei principi di pari opportunità. In pratica, il regolamento fissa i criteri e le modalità per la concessione dei contributi già previsti dall'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53 ("Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città"), così come modificato dall'articolo 38 della legge 18 giugno 2009, n. 69, e particolarmente quelli intesi a promuovere e incentivare azioni volte a conciliare tempi di vita e tempi di lavoro. Le cosiddette "azioni positive", definite dal regolamento come "le misure dirette a sostenere i soggetti con responsabilità genitoriali o familiari, attraverso la rimozione degli ostacoli alla realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale in ambito familiare e lavorativo e la promozione della qualità delle relazioni familiari grazie ad un maggiore equilibrio tra vita privata e vita professionale". I contributi sono prelevati dal Fondo per le politiche per la famiglia istituito con l'articolo 19 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (in legge, con modificazioni, 4 agosto 2006, n. 248), il quale deve destinare annualmente, ai sensi del citato art. 9, somme a sostegno dei datori di lavoro privati, ivi comprese le imprese collettive, iscritti in pubblici registri, di aziende sanitarie locali, di aziende ospedaliere e di aziende ospedaliere universitarie, che prevedano azioni positive a favore dei propri dipendenti per garantire le pari opportunità. In quest'ambito, i destinatari finali sono dunque le lavoratrici o i lavoratori, inclusi i dirigenti, con figli minori, con priorità nel caso di disabilità ovvero di minori fino a dodici anni di età, o fino a quindici anni in caso di affidamento o di adozione, ovvero con a carico persone disabili o non autosufficienti, ovvero persone affette da documentata grave infermità. E' previsto inoltre un secondo ambito di intervento, che però non riguarda i lavoratori dipendenti: una quota delle risorse disponibili (il 10% del totale), infatti, è destinata all'erogazione di contributi in favore di progetti che consentano ai titolari di impresa, ai lavoratori autonomi o ai liberi professionisti, per esigenze legate alla maternità o alla presenza di figli minori ovvero disabili, di avvalersi della collaborazione o sostituzione di soggetti in possesso dei necessari requisiti professionali.

Progetti in favore dei lavoratori dipendenti

Gli interventi in favore dei lavoratori dipendenti potranno essere finanziati per un importo massimo di euro 500.000,00 e con una durata non superiore a 24 mesi.

Chiaramente, i lavoratori costituiscono i destinatari finali degli interventi, anche se i benefici possono essere fruiti solo attraverso i datori di lavoro.

L'art. 5 del regolamento individua come destinatari i lavoratori dipendenti di qualunque sesso, inclusi i dirigenti, con figli minori ovvero con a carico persone disabili o non autosufficienti, ovvero persone affette da documentata grave infermità.

Sono poi assimilati a questi i soci lavoratori di cooperative, i somministrati e collaboratori coordinati e continuativi nella modalità a progetto.

Gli interventi devono avere determinate caratteristiche, così come individuate all'art. 3 del regolamento in esame:

a) progetti finalizzati all'adozione di forme di flessibilità dell'orario di lavoro e dell'organizzazione del lavoro (ad esempio: part time reversibile, telelavoro e lavoro a domicilio, banca delle ore, orario flessibile in entrata o in uscita, su turni e su sedi diverse, orario concentrato, sistemi innovativi per la valutazione dei risultati ecc.);

b) programmi ed azioni volti a favorire il reinserimento dopo periodi di assenza di almeno sessanta giorni per congedo di maternità e paternità o parentale, o per altri motivi legati ad esigenze di conciliazione tra vita professionale e vita familiare; in questo ambito sono comprese anche le attività di formazione e aggiornamento professionale;
c) progetti che promuovano interventi e servizi innovativi in risposta alle esigenze di conciliazione tra vita professionale e vita familiare.
Non tutti i datori di lavoro, tuttavia, possono accedere ai contributi. L'art. 4 del regolamento, sulla base di quanto già previsto all'art. 9 della legge n. 53/2000, ridimensiona il gruppo dei soggetti finanziabili ai datori di lavoro privati regolarmente iscritti in pubblici registri e ad alcune aziende del servizio sanitario nazionale.
In particolare, possono presentare progetti i seguenti datori di lavoro:
a) i datori di lavoro privati che esercitano attività di impresa, purché non si trovino in stato di fallimento, liquidazione, amministrazione controllata o concordato preventivo o per i quali siano in corso procedimenti diretti all'apertura di una delle predette procedure; rientrano in questa categoria di datori di lavoro le società, i consorzi, i gruppi di imprese e le associazioni di imprese, ivi comprese quelle temporanee, costituite o costituende, anche ove prevedano la partecipazione di enti locali cofinanziatori;
b) i datori di lavoro privati non esercenti attività di impresa (come per esempio i liberi professionisti), a condizione però che risultino iscritti in pubblici registri, ossia in albi e ruoli che assicurano certezza pubblica o legale, ivi compresi il registro delle imprese, il repertorio economico amministrativo, i registri regionali delle fondazioni e delle associazioni e gli ordini professionali;
c) le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere e le aziende ospedaliere universitarie.
Con riguardo a quest'ultima categoria, è da tener presente che l'accesso ai benefici è solo di tipo residuale, fino a concorrenza dei fondi non utilizzati, per ciascuna scadenza, per le richieste di contributi presentate dai datori di lavoro privati. Sono in ogni caso esclusi dai soggetti finanziabili gli enti pubblici diversi da quelli della lettera c), anche nel caso in cui prendano parte a progetti promossi nell'ambito di una rete o di un consorzio.
E' possibile concorrere ai finanziamenti anche più di una volta. In questo caso è essenziale che il progetto precedente sia stato realizzato in ogni sua fase, compresa quella della verifica e dell'autorizzazione al pagamento del saldo. Inoltre, il nuovo progetto deve possedere elementi di novità sostanziale rispetto al precedente, sviluppando un'azione riferita ad una diversa tipologia progettuale ovvero, nell'ambito della medesima tipologia progettuale, ad una differente azione positiva di flessibilità, ovvero a diversi destinatari.

L'accordo contrattuale

Passaggio indispensabile è il cd. "accordo contrattuale", senza il quale i progetti in favore dei lavoratori dipendenti sarebbero inammissibili. L'accordo ha una funzione di garanzia dell'adattamento del contesto aziendale alle esigenze di conciliazione tra vita professionale e vita familiare espresse dai lavoratori.
Al tavolo dell'accordo, che può essere di qualsiasi livello (nazionale, territoriale o aziendale), devono sedere le organizzazioni sindacali firmatarie il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato in azienda, le Rsa o Rsu, ovvero le organizzazioni con maggiore rappresentatività sul piano nazionale, anche di diverso settore rispetto al contratto applicato in azienda. Chiaramente la presenza di tali organizzazioni è alternativa, cioè la presenza dell'una esclude la presenza dell'altra.
Inoltre, l'accordo può anche derivare da intese definite dagli enti bilaterali per il comparto di riferimento ovvero dagli organismi paritetici territoriali costituiti tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni datoriali più rappresentative a livello nazionale.
Unica eccezione all'accordo collettivo è rappresentata dai datori che occupino alle loro dipendenze meno di 15 prestatori di lavoro: in questo caso varrà l'accordo tra il datore di lavoro e il singolo lavoratore interessato, con uno snellimento dell'iter procedurale piuttosto significativo.
Più in generale, le piccole imprese sono particolarmente favorite dal regolamento, soprattutto al momento dell'attribuzione del punteggio di gara. E' criterio di preferenza, infatti, avere un livello di fatturato annuo, o un totale di bilancio, non superiori a 10 milioni di euro e una forza occupazionale fino a 50 persone.

Progetti in favore di soggetti autonomi

I progetti destinati a sostenere le azioni positive verso i lavoratori autonomi riguardano le integrazioni delle spese per compensi da erogare alle persone che sostituiranno, o collaboreranno, con il titolare dell'attività, con il socio o con i loro familiari. Precisamente, sono considerati soggetti finanziabili:

a) i liberi professionisti ed i lavoratori autonomi, ivi compresi i lavoratori a progetto se autorizzati esplicitamente dal committente;

b) i titolari di impresa individuale;

c) i titolari di impresa collettiva (se partecipino personalmente al lavoro aziendale con carattere di abitualità e prevalenza e risultino iscritti, da almeno 6 mesi, ad un'assicurazione obbligatoria; è altresì necessaria l'autorizzazione da parte degli altri soci alla sostituzione o alla collaborazione);

d) i liberi professionisti costituiti in associazione;

e) i familiari partecipanti all'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis c.c.;

f) gli associati in partecipazione di cui agli articoli 2549 e seguenti c.c.

Anche per i lavoratori autonomi sono previsti criteri di priorità o di preferenza nell'erogazione dei finanziamenti. Si considerano preferibili i progetti presentati da soggetti la cui media del reddito imponibile, dichiarato negli ultimi due anni antecedenti alla domanda, non sia superiore a euro 70.000,00 e/o che abbiano figli fino a tre anni di età o figli disabili ovvero in presenza di particolari carichi di cura. Diversamente, fa perdere ogni priorità la condizione di impresa individuale o collettiva con una forza lavoro composta da più di dieci soggetti, ivi compresi il titolare o i soci che partecipino personalmente al lavoro aziendale con carattere di abitualità e prevalenza.

L'importo massimo finanziabile per gli autonomi è di euro 35.000,00, fermo restando che il compenso da corrispondere al sostituto o al collaboratore non può superare il reddito imponibile relativo all'attività svolta dall'interessato nell'anno precedente ovvero, ove più favorevole, la media dei redditi imponibili dichiarati nei due anni antecedenti la domanda di agevolazione; tanto nel caso di sostituzione, quanto nel caso di collaborazione, il compenso non può, comunque, essere inferiore al minimo retributivo previsto dal Ccnl per il lavoratore subordinato che svolge funzioni comparabili, con specifico riferimento, per i professionisti ed eventuali categorie residuali, al Ccnl per i dipendenti degli studi e delle attività professionali.

Da notare che i familiari partecipanti, i soci partecipanti all'impresa e gli eventuali associati in partecipazione non possono, in nessun caso, rivestire il ruolo di sostituti o di collaboratori.

La durata massima, riferita alla coppia genitoriale, viene fissata in 12 mesi, anche frazionabili nell'arco di 24 mesi.

Procedure di presentazione e sanzioni

Il Regolamento chiude con i capi IV, rispettivamente riferiti alla "Presentazione, valutazione e selezione dei progetti" e alle "Sanzioni e disposizioni finali".

Nel dettaglio, al capo IV vengono individuate le condizioni di ammissibilità dei progetti (art. 14), la composizione e le funzioni della commissione tecnica di valutazione (art. 15), la formazione e lo scorrimento delle graduatorie (artt. 16 e 17) e le modalità di erogazione del contributo (art. 18). Gli artt. 19 e 20 del capo V, invece, dettano le disposizioni sanzionatorie e le abrogazioni.

Sicurezza

Ispezioni e sicurezza: dal Ministero del Lavoro il piano straordinario 2011

Lo scorso 26 febbraio 2011 la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha reso noto i risultati dell'attività ispettiva svolta nell'anno 2010 nonché gli obiettivi strategici e le linee di azione per le attività di vigilanza e controllo per il 2011 che sono stati tradotti nella lettera circolare 10 marzo 2011, prot. n. 3472, con la quale sono state diramate istruzioni operative agli uffici periferici. Questo provvedimento ha assunto una particolare valenza in quanto ha definito un piano straordinario di controlli di notevole portata che non riguarda solo il lavoro nero ma è mirato, tra l'altro, anche alla sicurezza nei luoghi di lavoro, l'impiego di lavoro minorile, le pari opportunità e gli appalti. Per questi ultimi il Ministero, con successiva circolare 19 aprile 2011, n. 13, ha messo a punto un'ulteriore attività mirata al controllo e al monitoraggio degli appalti di servizi aventi a oggetto la manutenzione o la pulizia nei cosiddetti spazi confinati che comportano l'esposizione a sostanze tossiche. Nel complesso si tratta di un intervento destinato a incidere significativamente sulle imprese sia per l'alto numero di ispezioni programmate (almeno 81.056 per il lavoro nero e circa 2.500 per la sicurezza) che per la qualità delle azioni che non si fermeranno al riscontro della cosiddetta regolarità formale dei rapporti di lavoro ma sono destinate, soprattutto, ad accertarne i profili sostanziali che possono determinare un affievolimento più o meno forte della tutela delle condizioni di lavoro come, per esempio, nella fattispecie diffusa dell'impiego di lavoratori in nero in cui generalmente si rileva anche l'evasione pressoché totale degli obblighi di sicurezza. Tuttavia, questi nuovi provvedimenti ripropongono anche alcune ataviche questioni e, in particolare, quella sui limiti dell'attività di vigilanza del personale ispettivo del Ministero del Lavoro e il rapporto con quella attribuita al personale delle altre amministrazioni in materia di salute e di sicurezza sul lavoro.

Mario Gallo, IL Sole 24 ORE - Ambiente & Sicurezza, 24 maggio 2011, n. 9 - p.44

I risultati dell'attività ispettiva nel 2010

Prima di esaminare i contenuti del piano straordinario di controlli per il 2011, appare necessario fare alcune considerazioni preliminari sui risultati dell'attività di vigilanza svolta nell'anno 2010 dal personale ispettivo del Ministero del Lavoro. Secondo i dati diffusi nella nota ministeriale 8 marzo 2011, nel corso del 2010 sono state ispezionate 148.694 aziende, di cui ben 82.191, ossia circa il 55%, sono risultate irregolari, con un incremento del 18,69% del "differenziale" delle aziende ispezionate/aziende irregolari [1]. Il numero dei lavoratori in nero complessivamente individuati nel 2010 dagli organi ispettivi dal Ministero nonché dell'INPS, dell'INAIL e dell'ENPALS rappresenta il 57,27% dei lavoratori irregolari (133.366 lavoratori "in nero" su un totale di 232.854 lavoratori irregolari) con un aumento, rispetto al 2009, del rapporto dell'11,89%. Un altro dato significativo sul quale riflettere riguarda l'applicazione dell'istituto della sospensione dell'attività d'impresa disciplinato dall'art. 14, D.Lgs. n. 81/2008 (v. *tabella 1*). Nel corso del 2010 risultano adottati 7.651 provvedimenti che sono, pertanto, quasi raddoppiati rispetto all'anno 2009 (4.770 sospensioni), di cui 7.591 per l'impiego di lavoro in nero, ossia di lavoratori occupati non risultanti dalla documentazione obbligatoria, in pratica per gli stessi è stata omessa la comunicazione preventiva dell'assunzione al centro dell'impiego mantenendo così i lavoratori occultati, in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, e 60 per gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro quasi esclusivamente in edilizia. E' opportuno osservare che cominciano a lievitare anche le sospensioni per illeciti in materia di sicurezza che, almeno fino a oggi, hanno giocato un ruolo marginale ma che, anche con l'attuazione del Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), introdotto con l'art. 8, D.Lgs. n. 81/2008 (che a breve dovrebbe prendere vita dopo le richieste di chiarimenti e le indicazioni del Garante per il trattamento dei dati personali), potrebbe trovare una

spinta decisiva per l'applicazione anche da parte degli altri organi di vigilanza [2]. Inoltre, sempre nel corso del 2010, sul fronte degli illeciti in materia di sicurezza sul lavoro ne sono stati contestati 38.357 a fronte di n. 26.404 del 2009 (+ 45%); una maggiore attenzione è stata riservata anche alla tutela fisica delle lavoratrici madri (spesso, a dire il vero, presa solo marginalmente in considerazione nei documenti di valutazione dei rischi) e anche in questo caso sono state contestate 973 ipotesi di reato a fronte di 661 registrate nel 2009 (+ 47%).

Tabella 1

● Monitoraggio sull'applicazione dell'art. 14, D.Lgs. n. 81/2008

Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123
in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro

Provvedimenti di sospensione attività imprenditoriale gennaio - dicembre 2010

Direzione generale per l'attività ispettiva

Settore merceologico	Provvedimenti di sospensione						N. provvedimenti revocati per regolamentazione	Importo sanzione aggiuntiva riscossa per la registrazione	% provvedimenti revocati su provvedimenti adottati
	Tutela provvedimenti	di cui per l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura = o > 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro				di cui per gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tuela della salute e della sicurezza sul lavoro			
			Lavori impiegati						
		N. Provvedimenti	Regolari	In nero	di cui clandestini				
Edilizia	2.525	2.466	3.310	4.564	95	59	1.964	€ 3.008.511,00	79%
Pubblici esercizi	2.409	2.408	5.055	5.271	139	1	2.024	€ 3.006.000,00	84%
Commercio	824	824	1.523	1.516	110	-	676	€ 1.014.000,00	82%
Industria	342	342	874	1.450	343	-	260	€ 390.000,00	76%
Artigianato	878	878	2.062	2.572	528	-	649	€ 973.5000,00	74%
Agricoltura	340	340	504	809	34	-	209	€ 313.500,00	81%
Servizi	139	139	147	335	19	-	103	€ 154.500,00	74%
Metalmeccanica	140	140	325	326	17	-	110	€ 165.000,00	79%
Trasporti	25	25	36	58	-	-	20	€ 30.000,00	80%
Studi professionali	11	11	7	17	-	-	10	€ 15.000,00	91%
Spettacolo	18	18	168	106	2	-	11	€ 16.5000,00	61,11%
Totale	7.651	7.591	14.001	17.025	1.287	60	6.056	€ 9.116.511,00	79%

Totale lavoratori impiegati	31.026	55%	% nero su lavoratori impiegati
		79%	% provvedimenti revocati su provvedimenti adottati

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale.

Gli obiettivi strategici per il 2011 del piano straordinario dei controlli

Per l'anno 2011 gli obiettivi strategici del piano straordinario dei controlli definito con la lettera circolare 10 marzo 2011, prot. n. 3472, hanno puntato nella direzione di un incremento significativo delle aziende ispezionate e secondo la logica delle azioni mirate al contrasto di specifici fenomeni che, in effetti, non si discostano molto da quelle varate nei piani ispettivi degli anni precedenti (si veda il *riquadro 1*). Infatti, per la lotta contro il lavoro sommerso sono previsti almeno 81 mila controlli, con verifiche che saranno orientate esclusivamente al contrasto di irregolarità di natura sostanziale; nella nota ministeriale, infatti, è stato precisato che la vigilanza dovrà essere indirizzata "esclusivamente" su specifici obiettivi meritevoli di particolare attenzione, individuando tra questi quelli relativi al lavoro nero, alla sicurezza nei luoghi di lavoro, al lavoro minorile, alla corretta qualificazione dei rapporti di lavoro, alle false prestazioni nel settore agricolo, agli appalti illeciti, agli stranieri irregolari, all'elusione contributiva.

La distinzione tra attività di ispezione e di controllo

Il Ministero del Lavoro ha precisato anche che, per il conseguimento di questi obiettivi, è necessario un intervento di contrasto al lavoro insicuro e irregolare, attraverso la realizzazione di un sistema che, avvalendosi anche della cooperazione dei diversi soggetti pubblici interessati, consenta di realizzare un processo volto al passaggio dall'"ispezione" al "controllo". In tal senso è operata una distinzione tra le due nozioni; infatti, secondo il Ministero, l'ispezione è finalizzata all'emersione delle irregolarità, a individuare i responsabili e sanzionare i comportamenti illeciti (attività di polizia). Invece, l'attività di controllo si basa su un presupposto diverso, svolgere un'attività più generale finalizzata a monitorare il complesso dei fenomeni più significativi, nonché a individuare le situazioni di patologia predisponendo le azioni di contrasto. In realtà questa distinzione non appare molto chiara e, in concreto, si tratta in entrambi i casi di attività di vigilanza poste in essere dalla pubblica amministrazione finalizzate alla verifica dell'adempimento di obblighi di legge e che possono determinare l'accertamento di illeciti di carattere penale e amministrativo [3].

La vigilanza in edilizia, agricoltura e pubblici esercizi

Per quanto riguarda la vigilanza amministrativa il Ministero ha previsto che gli interventi ispettivi dovranno essere indirizzati essenzialmente per debellare o, quanto meno, contenere il diffusissimo fenomeno del cosiddetto lavoro "sommerso totale". Si tratta di fattispecie nelle quali si realizza la completa evasione degli obblighi contrattuali e contributivi, nonché degli obblighi in materia di sicurezza sul lavoro. Sotto questo profilo occorre osservare che il lavoratore "in nero" è un soggetto che per la sua condizione non beneficia di gran parte o di nessuna delle tutele prevenzionistiche, prime tra tutte la formazione *ex* art. 37, D.Lgs. n.81/2008, e l'assoggettamento alla sorveglianza sanitaria a cura del medico competente. Si tratta, pertanto, di situazioni di notevole gravità che espongono maggiormente il lavoratore a infortuni sul lavoro e a malattie professionali. In tal senso, basti solo riflettere sul mancato controllo sanitario del lavoratore che essendo finalizzato a stabilire se lo stesso è idoneo o meno per lo svolgimento della mansione assegnata (art. 41, D.Lgs. n. 81/2008), può dare origine a serie situazioni di rischio oltre che per lo stesso lavoratore anche per i terzi [4]. Un caso emblematico, in tal senso, che vale la pena di ricordare è quello di un lavoratore in nero di un'impresa edile mai sottoposto a visita medica che solo dopo un infortunio che poteva essere fatale anche per gli altri colleghi è risultato inidoneo alla mansione in quanto colpito da ipocusia e con una grave patologia agli arti superiori che non gli consentiva una corretta presa delle attrezzature di lavoro. Senza contare il caso delle imprese che non hanno nessun lavoratore assunto o intrattengono solo rapporti qualificati come di lavoro autonomo (art. 2222, c.c.)ma che di fatto sono di natura subordinata, in cui non è stata effettuata nessuna valutazione dei rischi [5]. Per queste ragioni il Ministero ha previsto un'azione ispettiva rivolta principalmente ai settori in cui la piaga del lavoro in nero è maggiormente diffuso e che, per altro, denotano tassi infortunistici particolarmente significativi, è il caso dell'edilizia e dell'agricoltura. Un nuovo giro di vite è previsto, però, anche per il variegato universo dei pubblici esercizi (bar, ristoranti, alberghi, strutture turistiche ecc.) e gli appalti sia pubblici che privati.

Le ispezioni in edilizia

Proprio per quanto riguarda il settore dell'edilizia il Ministero ha programmato l'attività di vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro con la previsione di circa 2.500 accessi nel corso del 2011 [6]. La vigilanza tecnica nei cantieri edili dovrà essere condotta in modo completo, sia sotto l'aspetto della prevenzione infortuni che contributiva con particolare attenzione alla filiera degli appalti e dei subappalti che caratterizzano sempre più negativamente questo settore.

Questa attività, che dovrà essere pianificata nell'ambito dei Comitati regionali di coordinamento previsti dall'art. 7, D.Lgs. n. 81/2008, dovrà raggiungere almeno 70 accertamenti per ciascun ispettore, escluse le rivisite che, in base alla normativa vigente, devono essere considerate la prassi; si osservi che, comunque, si tratta di numeri significativi. Nell'attività di programmazione delle ispezioni il Ministero ha disposto che ci si dovrà attenere ai seguenti criteri:

- 5% degli accessi sarà indirizzato ai cantieri grandi, intendendo per questi appalti d'importo superiore a 10 milioni di euro;
- 30% degli accessi sarà indirizzato ai cantieri medi, intendendo per questi appalti d'importo da 1 a 10 milioni di euro;
- 65% degli accessi sarà indirizzato ai cantieri piccoli.

Si osservi che questa scelta si basa sui dati infortunistici che dimostrano che gli infortuni sul lavoro più gravi avvengono proprio nei cantieri di più piccole dimensioni che, per altro, rappresentano l'ossatura del settore. Nel caso poi dell'appalto di lavori pubblici nella lettera circolare n. 3472/2011 è stato precisato che una particolare attenzione sarà posta all'individuazione di eventuali "pseudo" lavoratori autonomi, che a dire il vero sono molto diffusi anche negli appalti privati, che molto frequentemente, occorre rilevare, sono in effetti lavoratori subordinati dell'appaltatore o sono vere imprese che impiegano manodopera in nero con la conseguente inosservanza delle disposizioni minime in materia di sicurezza e di salute nei luoghi di lavoro [7].

Riquadro1

Le principali linee di azione ispettiva del piano straordinario per il 2011 del Ministero del Lavoro (Lettera circolare 10 marzo 2011, prot. n. 25/II/3472; circolare 19 aprile 2011, n. 13)	
Interventi ispettivi programmati	- numero complessivo di aziende che devono essere ispezionate per il lavoro nero - 81.056; - numero complessivo di imprese edili che devono essere ispezionate in materia di sicurezza - 2.500 circa.
Obiettivi dell'attività ispettiva	- contrasto al lavoro nero; - contrasto al sommerso totale e all'impiego di extracomunitari irregolari; - controlli in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro; - controlli degli appalti pubblici e privati e delle somministrazioni irregolari; - controlli in materia di lavoro minorile, pari opportunità, assunzione dei disabili; - controlli sul lavoro nelle cooperative.
Principali settori interessati	- edilizia; - agricoltura; - pubblici esercizi (bar, ristoranti, alberghi, lidi, strutture turistiche ecc.).
Appalti di servizi aventi come oggetto attività manutentive o di pulizia in aree confinate	verifica della correttezza degli aspetti gestionali ai fini della sicurezza sul lavoro (DUVRI, attuazione delle misure di prevenzione, effettività della formazione, sistema delle emergenze ecc.) degli appalti che devono essere svolti in silos, pozzi, cisterne, serbatoi, impianti di depurazione, cunicoli, gallerie ecc., nei quali i lavoratori sono esposti a sostanze tossiche e nocive.

I controlli sugli appalti di lavori in aree confinate

Un'importante appendice al piano straordinario di vigilanza per il 2011 è contenuta nella circolare 19 aprile 2011, n. 13, che ha definito le linee ispettive per gli appalti di servizi aventi a oggetto attività manutentive o di pulizia in aree confinate come silos, pozzi, cisterne, serbatoi, impianti di depurazione, cunicoli, gallerie ecc., che maggiormente espongono al rischio il personale di aziende non necessariamente preparato ad affrontare tali specifici rischi particolarmente elevati. Questo provvedimento, occorre ricordare, ha seguito la circolare n. 42/2010, che già aveva previsto questa attività di monitoraggio e di controllo dopo i gravi infortuni mortali che continuano, purtroppo, a ripetersi in questi particolari luoghi di lavoro. Nella circolare è stato preliminarmente precisato che, poiché dalle informazioni raccolte "*salvo una casistica limitata, non sono state intraprese iniziative condivise o coordinate con gli organi di vigilanza delle Aa.Ss.Ll., competenti sulla specifica materia per difficoltà operative legate ad una non ancora piena attuazione del disegno organizzativo delineato dal decreto legislativo n. 81/2008 che ha previsto, nell'ambito dei Comitati regionali di coordinamento in materia di salute e sicurezza, la costituzione di specifici Uffici "operativi" a livello provinciale*" e considerata l'urgenza di porre in essere alcuni interventi immediati per contrastare il fenomeno infortunistico in questi ambiti particolarmente a rischio, nelle more che queste iniziative siano coordinate con le ASL è assegnato alle Direzioni provinciali del lavoro (DPL) il compito di verificare la correttezza degli aspetti gestionali degli appalti nei luoghi confinati "*anche sotto il profilo del rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza*" provvedendo, in particolare durante gli accessi, ad acquisire e a verificare:

- la corretta e completa elaborazione del documento unico di valutazione dei rischi interferenziali (DUVRI) da parte delle aziende committenti;
- le misure di prevenzione e protezione previste per effettuare l'intervento lavorativo;
- i contenuti e la effettività della formazione/ informazione nei confronti dei lavoratori delle aziende appaltatrici sui rischi interferenziali delle attività svolte;
- l'efficienza del sistema organizzativo dell'emergenza.

Conclusioni

Con l'emanazione della lettera circolare 10 marzo 2011, prot. n. 3472, e della circolare 19 aprile 2011, n. 13, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha completato la messa a punto del piano straordinario dei controlli per il 2011 che, occorre precisare, ha previsto anche altre linee d'intervento come, per esempio, sul settore delle cooperative, sui fenomeni di distacco, della somministrazione irregolare ecc. Tuttavia, proprio per quanto riguarda la sicurezza sul lavoro, desta anche non poche perplessità la previsione di attività che, a prescindere da come siano qualificate formalmente, sono di fatto di vigilanza e che come tali sono soggette ai principi e alle limitazioni previste dall'art. 13, D.Lgs. n. 81/2008, con una competenza primaria che, occorre ricordare, è riconosciuta alle Aziende Sanitarie Locali e una integrativa, assoggettata a precise regole di coordinamento, assegnata ad altri organismi per specifiche attività tassativamente elencate dal legislatore. Pertanto, si ripropone periodicamente la questione della ripartizione delle competenze ispettive tra il personale dei vari enti che, in realtà, già l'art. 23, D.Lgs. n. 626/1994, aveva precedentemente risolto e sotto questo profilo non appare condivisibile una tesi ultraestensiva che, pur se comprensibile per ragioni pratiche, non appare tuttavia in sintonia con i principi di diritto considerati [8]. Questi elementi spingono anche a compiere due riflessioni conclusive; la prima è che oggi è ancora più sentita la necessità di una riforma del sistema di vigilanza, già prevista dalla legge n. 123/2007, eliminando continue sovrapposizioni e difficoltà di coordinamento, come ha testimoniato la stessa circolare n. 13/2011. La seconda è che questa riforma deve avvenire organicamente con quella del sistema prevenzionistico pubblico che, come già accaduto in altri paesi europei, deve essere innovativo e prioritario rispetto alla classica attività repressiva, basato su controlli preventivi di *routine* capaci di evitare la commissione dei reati.

_____

[1] *Considerando anche le ispezioni eseguite dall'INAIL, INPS e ENPALS le aziende verificate sono state 262.014 di cui il 66% sono risultate irregolari.*

[2] *Occorre osservare che la disciplina sulla sospensione dell'attività imprenditoriale per gravi e reiterate violazioni in materia di salute e di sicurezza sul lavoro, regolata dall'art. 14, D.Lgs. n. 81/2008, è ancora in fase transitoria; infatti, il legislatore ha precisato la nozione di reiterazione che si ha quando nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione oggetto di prescrizione dell'organo di vigilanza ottemperata dal contravventore o di una violazione accertata con sentenza definitiva, lo stesso soggetto commette più violazioni della stessa indole. Tuttavia, manca ancora il decreto interministeriale al quale spetta il compito d'identificare l'elenco delle cosiddette violazioni gravi e nell'attesa occorre fare riferimento a quelle riportate provvisoriamente nell'Allegato I al D.Lgs n. 81/2008.*

[3] *Si veda, in particolare, il D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124,* "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30".

[4] *Si pensi, per esempio, all'omessa applicazione del regime speciali dei controlli in materia di alcol (legge n. 125/2001) e sostanze stupefacenti e psicotrope (D.P.R. n. 309/1990).*

[5] *Altre ipotesi ricorrenti di illeciti scaturenti dell'impiego di lavoratori in nero sono, per esempio, il mancato rispetto della disciplina sull'orario di lavoro (D.Lgs. n. 66/2003), l'omissione delle tutele speciali per il lavoro minorile (legge n. 977/1967) e le lavoratrici madri (D.Lgs n. 151/2001).*

[6] *Questo valore non comprende le visite ispettive delle ASL, in Sicilia e nelle Province autonome di Trento e Bolzano*.

[7] *L'art. 89, comma 1, lettera d), D.Lgs. n. 81/2008, ha definito il lavoratore autonomo come la persona fisica la cui attività professionale contribuisce alla realizzazione dell'opera senza vincolo di subordinazione. Allo stesso si applica un regime di tutela speciale previsto dagli artt. 3, 21 e 94.*

[8] *Sotto questo profilo alcuni fanno riferimento, in particolare, all'orientamento giurisprudenziale espresso dalla Corte di Cassazione pen., sez. III, nella sentenza 12 maggio 1998, n. 7570. Tuttavia, occorre rilevare che nel trattare le competenze ispettive la stessa fa riferimento a un quadro normativo previgente alla riforma del D.Lgs. n. 626/1994 e alle disposizioni in materia di vigilanza introdotte dall'art. 23 successivamente riprodotte nell'art. 13, D.Lgs. n. 81/2008.*

Apparecchiature e attrezzature: le regole per le verifiche periodiche

Con decreto ministeriale dell'11 aprile 2011 sono state emanate dal Ministro del lavoro, d'intesa con quello della salute e dello sviluppo economico, le nuove disposizioni sulle modalità di effettuazione delle verifiche periodiche delle apparecchiature ed attrezzature di lavoro, nonché i criteri per l'abilitazione dei soggetti pubblici e privati addetti alle suddette verifiche.

Luigi Caiazza, Roberto Caiazza, Il Sole 24 ORE - Guida al Lavoro, 13 maggio 2011, n. 20, p. 64

In Gazzetta le nuove disposizioni in materia di verifiche obbligatorie delle attrezzature di lavoro

Ministero del lavoro - Decreto 11.4.2011
(G.U. 29.4.2011, n. 98 - S.O. n. 111)

Finalità delle verifiche periodiche obbligatorie
Le verifiche periodiche sono finalizzate ad accertare:
- la conformità alle modalità di installazione previste dal fabbricante nelle istruzioni d'uso;
- lo stato di manutenzione e conservazione;
- il mantenimento delle condizioni di sicurezza previste in origine dal fabbricante e specifiche delle attrezzature di lavoro;
- l'efficienza dei dispositivi di sicurezza e di controllo.

Le apparecchiature ed attrezzature soggette alle verifiche
Le apparecchiature e le attrezzature di lavoro da sottoporre a verifiche periodiche sono elencate nel comma VII del Dlgs 9 aprile 2008, n. 81, come modificato dal Dlgs 3 agosto 2009, n. 106 (Tu sulla sicurezza nei luoghi di lavoro), che comprende:
- le scale aeree;
- i ponti mobili;
- gli idroestrattori a forza centrifuga;
- i carrelli;
- gli apparecchi di sollevamento;
- le attrezzature contenenti fluidi dei gruppi 1 e 2;
- i generatori di calore.

Lo stesso allegato stabilisce altresì, la periodicità delle verifiche che variano, a seconda dell'attrezzatura, da uno a dieci anni.
Il decreto in esame è stato emanato ai sensi dell'art. 71, comma 13, del Tu e stabilisce due "binari" alternativi di interventi per l'effettuazione delle prime verifiche e di quelle periodiche.

I soggetti titolari della funzione di verifica
Per la prima delle verifiche è titolare l'Inail (1) ed essa deve essere effettuata entro 60 giorni dalla richiesta da parte del datore di lavoro. Per quelle successive alla prima, la competenza è, invece, dell'Asl, o delle Agenzie regionali protezione ambiente (Arpa) sempre che sia intervenuta una convenzione, che devono effettuarle entro 30 giorni dalla richiesta del datore di lavoro.

I soggetti pubblici e privati abilitati alle verifiche
Tali soggetti possono procedere alle verifiche direttamente, ma possono anche avvalersi di soggetti pubblici o privati abilitati e iscritti nell'apposito elenco istituito presso ciascuna Asl ovvero costituito su base regionale, tenuto a disposizione dei datori di lavoro, eventualmente interessati.
Decorsi i citati termini temporali, il datore di lavoro, previa comunicazione al soggetto titolare della funzione (Inail, Asl, Arpa), può avvalersi direttamente dei soggetti abilitati pubblici o privati che abbiano fatto domanda per essere inseriti nell'elenco di cui all'allegato III del decreto.

Requisiti dei soggetti pubblici e privati
Lo stesso decreto, allegato I, stabilisce i requisiti minimi ed oltre ai titoli professionali ed accademici prevede:

- il possesso del certificato di accreditamento riconosciuto a livello europeo (2);
- l'adozione di modelli di gestione di cui all'art. 30 del Tu;
- l'accensione di polizza assicurativa di responsabilità civile non inferiore a 5 miliardi di euro;
- l'obbligo di operare con personale tecnico dipendente o con rapporto esclusivo di collaborazione, mentre sono vietate forme dirette o indirette di subappalto, salvo i casi in cui si debbano effettuare, a supporto delle verifiche, controlli non distruttivi, prove di laboratorio o attività di elevata specializzazione ecc.

Le tariffe delle verifiche
Le tariffe per le verifiche in questione sono determinate entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto ministeriale, con un ulteriore decreto degli stessi ministeri firmatari di quello in esame.
Una quota pari al 15% di tali tariffe è destinata a coprire i costi legati all'attività di controllo dell'operato dei soggetti abilitati, all'attività di gestione della banca dati informatizzata.
Il soggetto pubblico o privato che è stato incaricato dal datore di lavoro della verifica corrisponde all'Inail una quota pari al 5% della tariffa stabilita per la gestione della banca dati informatizzata.
Fino all'emanazione del decreto suddetto trovano applicazione le tariffe definite da:

- Inail,
- Asl,
- Arpa,
- titolari della funzione di verifica.

Modalità delle verifiche
L'allegato II del decreto stabilisce le modalità della prima verifica e di quelle successive delle singole apparecchiature ed attrezzature rientranti nel campo di applicazione dell'art. 71 (3).

Modalità per conseguimento dell'abilitazione
L'allegato III stabilisce invece:
- le modalità per il conseguimento dell'abilitazione da parte dei soggetti pubblici e privati;
- la documentazione richiesta;
- la procedura di abilitazione;
- le condizioni e la validità dell'autorizzazione, quinquennale (4), nonché;
- le verifiche documentali da parte dei soggetti titolari delle verifiche (5).

Entrata in vigore
Il decreto in esame entrerà in vigore fra 90 giorni a decorrere dal 30 aprile scorso, mentre invece le modalità e le procedure di cui all'allegato III sono entrate in vigore lo stesso giorno 30 aprile.

Deroghe
In sede di prima applicazione, nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano, che hanno già disciplinato il sistema di verifiche obbligatorie, i soggetti riconosciuti

competenti per l'effettuazione delle verifiche periodiche obbligatorie prima dell'entrata in vigore del decreto in esame possono continuare ad esercitare le funzioni attribuite dalle disposizioni legislative regionali/provinciali (6).

Il decreto in sintesi	
Campo di applicazione	Apparecchiature ed attrezzature elencate nell'allegato VII del Tu.
Soggetti verificatori	Titolari: Inail, Asl, Arpa.
	- Soggetti abilitati riportati in apposito elenco.
Termini per le verifiche	- Prime verifiche: entro 60 giorni dalla richiesta del datore di lavoro. - Verifiche successive: entro 30 giorni dalla richiesta del datore di lavoro.
Destinatario della domanda	- Ministero del lavoro. Direzione Gen.le Tutela Condizioni Lavoro Div. VI, Roma.
Deroghe	- Regioni a Statuto speciale, Province Trento e Bolzano.
Entrata in vigore	- 28 luglio 2011.

_____

Il presente contributo è a titolo personale.

(1) Le attribuzioni dell'Ispesl con decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, sono state trasferite all'Inail costituendo il settore tecnico scientifico e ricerca.

(2) L'organizzazione potrà essere conforme ai requisiti della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020.

(3) L'allegato II suddivide le tipologie delle attrezzature di lavoro, di cui all'allegato VII del Tu, nei seguenti gruppi: gruppo SC - apparecchi di sollevamento materiali non azionati a mano ed idroestrattori a forza centrifuga; gruppo SP - sollevamento persone; gruppo GVR - Gas, Vapore, Riscaldamento.

(4) L'iscrizione nell'elenco ha validità quinquennale e può essere rinnovata a seguito di apposita istanza, previo esito positivo dell'esame della documentazione di rinnovo da effettuarsi secondo le stesse modalità previste per l'iscrizione.

(5) Con provvedimento del Ministro del lavoro è istituita presso lo stesso Ministero una Commissione per l'esame della documentazione presentata dai soggetti interessati. L'iscrizione nell'elenco è deliberata con provvedimento direttoriale di concerto con i competenti direttori generali del Ministero del lavoro, della sanità e dello sviluppo economico.

(6) Sullo specifico punto si è espressa la Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni-Province autonome, nella seduta del 3 marzo 2011.

Casi pratici

L'Esperto Risponde

Antincendio e prevenzione incendi

CERTIFICATO PREVENZIONE INCENDI

D. *L'attività di assemblaggio e collaudo per la produzione e messa in commercio di luci a led è soggetta all'obbligo del CPI?*

R. Il quesito ha risposta positiva rilevando, invero, tra le attività soggette ad obbligo di certificato di prevenzione incendi, anche l'attività consistente in "Stabilimenti ed impianti ove si producono lampade elettriche, lampade a tubi luminescenti, pile ed accumulatori elettrici, valvole elettriche ecc." (punto 65 dell'allegato al D.M. 16 febbraio 1982). Si consideri, inoltre, che a prescindere dall'esercizio dell'attività in questione in quanto tale, potrebbe rilevare, altresì, la compresenza di ulteriori tipologie di attività anch'esse ricomprese nell'elenco allegato al decreto del 16 febbraio 1982 (es. gruppi elettrogeni, serbatoi interrati, impianti di compressione o di decompressione dei gas combustibili e comburenti con potenzialità superiore a 50 Nmc/h, depositi di gas combustibili in bombole - compressi, disciolti o liquefatti con diverse capacità complessive a seconda, etc.). Nel caso di compresenza di attività parimenti soggette ad obbligo di c.p.i. dovrà farsi luogo, tendenzialmente, ad unico certificato ai sensi dell'art. 1, c. 4, D.M. citato, con scadenza triennale.
(Marco Fabrizio, Codice Ambiente e Sicurezza risponde, 30 maggio 2011, n. 810)

Appalti

APPALTI PUBBLICI: QUADRO ECONOMICO

D. *Ho il caso di un progetto in corso di redazione secondo il vigente reg.to sui LL.PP. Il PSC non prevede costi speciali per apprestamenti da interferenze o altro. I costi diretti della sicurezza, o costi ex lege, inglobati nelle voci unitarie dell'elenco prezzi delle singole lavorazioni, devono essere scorporate dai lavori a base d'asta e inseriti nel quadro economico come oneri della sicurezza non soggetti a ribasso d'asta, come prima?*

R. Nel caso prospettato, si conferma l'interpretazione fornita in base alla quale i costi della sicurezza, inglobati nelle voci unitarie dell'elenco prezzi delle singole lavorazioni, devono essere scorporate dai lavori a base d'asta e inseriti nel quadro economico come oneri della sicurezza non soggetti a ribasso d'asta. In via più generale si precisa che, per quantificare i costi della sicurezza da interferenze, in analogia agli appalti di lavori, si può far riferimento, in quanto compatibili, alle misure di cui all'art. 7, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 222/2003 inserite nel DUVRI ed, in particolare: - gli apprestamenti (come ponteggi, trabattelli, etc.); - le misure preventive e protettive e dei dispositivi di protezione individuale eventualmente necessari per eliminare o ridurre al minimo i rischi da lavorazioni interferenti; - gli eventuali impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, degli impianti antincendio, degli impianti di evacuazione fumi (se non presenti o inadeguati all'esecuzione del contratto presso i locali/luoghi del datore di lavoro committente); - i mezzi e servizi di protezione collettiva (come segnaletica di sicurezza, avvisatori acustici, etc.); - le procedure previste per specifici motivi di sicurezza; - gli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti; - le misure di coordinamento relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva. La stima dei costi dovrà essere congrua, analitica per singole voci, riferita ad elenchi prezzi standard o specializzati, oppure basata su prezziari o listini ufficiali vigenti nell'area interessata, o sull'elenco prezzi delle misure di sicurezza del committente; nel caso in cui un elenco prezzi non sia applicabile o non sia disponibile,

la stima dovrà essere effettuata con riferimento ad una analisi dei costi dettagliata e desunta da indagini di mercato. Si precisa, infine, che anche nell'ipotesi di subappalto gli oneri relativi alla sicurezza non devono essere soggetti a riduzione e vanno evidenziati separatamente da quelli soggetti a ribasso d'asta nel relativo contratto tra aggiudicataria e subappaltatore. In tal caso, inoltre, il direttore dell'esecuzione è tenuto a verificare che l'appaltatore committente corrisponda i costi della sicurezza anche all'impresa subappaltatrice.
(Pierpaolo Masciocchi, Codice Ambiente e Sicurezza risponde, 25 maggio 2011, n. 807)

STIPULA SECONDO LE NORME PER LA STAZIONE APPALTANTE

D. *A seguito di aggiudicazione di una procedura aperta di un servizio o di una fornitura di materiale (ad esempio noleggio di materiale informatico, acquisto di carta in risma/cancelleria o servizio fotocopie) da parte di una pubblica amministrazione, il contratto deve essere stipulato secondo la forma del contratto di appalto, redatto dall'ufficiale rogante e sottoposto a registrazione oppure può assumere la forma di scrittura privata integrata con il capitolato speciale di appalto e quindi può essere sottoscritto dal delegato alla firma e soggetto a registrazione solo in caso d'uso?*

R. Per la pubblica amministrazione, come per qualsiasi altro soggetto aggiudicatore, ai sensi dell'articolo 11, comma 13, del Codice dei contratti pubblici (Dlgs 163/06) il contratto può essere stipulato mediante atto pubblico notarile, o mediante forma pubblica amministrativa a cura dell'ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice, o mediante scrittura privata, nonché in forma elettronica, secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante.
(Mario Maceroni - Associazione verso l'Europa, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 23 maggio 2011, n. 37)

MANUTENZIONE ORDINARIA

D. *Occorre il Cup per i progetti d'investimento pubblico, che hanno a oggetto interventi di manutenzione ordinaria?*

R. **NO**
Non è obbligatorio registrare i progetti di manutenzione ordinaria nel sistema Cup. Secondo il Cipe è opportuno che gli interventi soggetti a Codice identificativo di gara, Cig siano registrati per favorire il dialogo del Sistema Cup con la banca dati dell'Osservatorio dei lavori pubblici.
(M.L.B. , Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 14 maggio 2011 - n. 20)

OPERE A SCOMPUTO

D. *Va richiesto il Cup per i progetti d'investimento pubblico consistenti in opere di urbanizzazione realizzati, anche in parte, a scomputo di oneri di concessione?*

R. **SI**
Secondo il Cipe si tratta di progetti che, sebbene finanziati direttamente da soggetti privati, implicano comunque il coinvolgimento di risorse pubbliche in quanto comportano un mancato introito per l'Amministrazione. Va richiesto dall'Amministrazione concedente o dal soggetto privato/stazione appaltante che indice la gara per l'affidamento delle stesse.
(M.L.B. , Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 14 maggio 2011 - n. 20)

ACQUISTO SERVIZI

D. *Il Cup va richiesto quando la realizzazione o l'acquisto di un servizio presenta obiettivi di sviluppo nell'ambito di un progetto d'investimento pubblico?*

R. **SI**
Non sono soggetti alla richiesta di Cup gli interventi o le azioni che rientrano nella gestione corrente di un Ente, come i contratti di affidamento della gestione di una mensa scolastica o della pulizia degli uffici comunali, o i servizi di trasporto o assistenza (alunni, disabili, anziani), di raccolta e trasporto rifiuti urbani, di riscossione imposte e tributi. Sono invece progetti di sviluppo

quelli di ricerca, formazione, progettazione. Secondo il Cipe ciò che rileva ai fini della richiesta del Cup non è l'affidamento di un incarico semmai le caratteristiche proprie del servizio, che può o meno costituire un progetto d'investimento pubblico, indipendentemente dalle modalità di acquisizione e/o di svolgimento. Il Cup va comunque richiesto - eventualmente anche nei casi suddetti - se fra le fonti di finanziamento sono compresi fondi comunitari.
(M.L.B. , Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 14 maggio 2011 - n. 20)

VARIANTE IN CORSO D'OPERA

D. *Va richiesto un nuovo Cup per una variante in corso d'opera?*

R. NO

Secondo il Cipe non deve essere richiesto un nuovo Cup in quanto il progetto non cambia, pur variando la previsione di costo ed, eventualmente, alcuni altri elementi del corredo informativo. Fanno eccezione le varianti il cui costo supera il quinto dell'importo complessivo di contratto ("quinto d'obbligo" o "sesto quinto"): in tali casi la stazione appaltante deve richiedere un nuovo Cup, evidenziando, nel campo "altre informazioni", il legame con il Cup del progetto originario, e registrando come suo costo l'incremento dell'importo iniziale.
(M.L.B. , Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 14 maggio 2011 - n. 20)

SPORT E CULTURA

D. *Va richiesto il Cup anche per progetti di investimento pubblico legati ai settori dello sport e della cultura?*

R. SI

Un evento culturale, quale una mostra, o sportivo, come una gara ciclistica, può essere un progetto d'investimento pubblico se si pone obiettivi di sviluppo sociale, favorendo, ad esempio, con la sua presenza lo sviluppo turistico della zona. Qualora invece le attività rivolte al settore culturale o sportivo sono relative o di supporto alla gestione ordinaria (per esempio, l'acquisto dei servizi di pulizia di un museo per un anno) non si deve richiedere il Cup.
(M.L.B. , Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 14 maggio 2011 - n. 20)

COPERTURA FINANZIARIA

D. *Può essere richiesto il Cup per i progetti d'investimento pubblico di cui non si conoscano ancora le caratteristiche della copertura finanziaria?*

SI

Il soggetto responsabile ha facoltà di registrare il corredo informativo del progetto anche in mancanza delle informazioni di tipo finanziario, ottenendo il Cup provvisorio che verrà successivamente completato con l'inserimento di dette informazioni. La stringa alfanumerica del Cup completo differisce da quella del Cup provvisorio solo per l'ultimo carattere, che per quest'ultimo è sempre 0 (al contrario, per tutti i Cup completi l'ultimo carattere non è mai 0). La registrazione con il Cup provvisorio non comporta necessariamente la pubblicità dei dati immessi che, se richiesto, possono restare accessibili alla sola Amministrazione che ha fatto la registrazione. Nei documenti ufficiali va indicato il Cup definitivo.
(M.L.B. , Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 14 maggio 2011 - n. 20)

UTILIZZO FONDO DI RISERVA

D. *Entro quale data è possibile utilizzare il fondo di riserva?*

R. I prelevamenti dal fondo di riserva possono essere deliberati sino al 31 dicembre di ciascun anno. Ai sensi dell'articolo 166 del Tuel, gli Enti locali iscrivono nel proprio bilancio di previsione un fondo di riserva non inferiore allo 0,30 e non superiore al 2 per cento del totale delle spese correnti inizialmente previste in bilancio. I commi 2 e 3 dell'articolo 166 del Tuel, disciplinano due casi di utilizzo del fondo di riserva: il primo, relativo al verificarsi di esigenze straordinarie di bilancio e, quindi, di nuove e impreviste spese; il secondo, invece, concerne l'ipotesi in cui le dotazioni degli

interventi di spesa siano insufficienti a fronteggiare le maggiori spese che accadono durante l'esercizio finanziario. Le somme iscritte nel fondo di riserva non possono essere impegnate durante la gestione in modo diretto. Possono, invece, essere utilizzate attraverso la procedura degli storni di fondi per le necessità di determinati interventi di spesa per i quali, poi, si può procedere all'assunzione del relativo impegno di spesa.
(C.C. , Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 14 maggio 2011 - n. 20)

REGOLE CONTABILI

D. *Quali sono le regole contabili da rispettare nelle variazioni al bilancio?*

R. Alle Province, ai Comuni, alle città metropolitane e alle Unioni di Comuni è fatto divieto di compiere prelievi dagli stanziamenti per gli interventi finanziati con le entrate iscritte nei titoli quarto e quinto, al fine di aumentare gli stanziamenti per gli interventi finanziati con le entrate dei primi tre titoli. L'articolo 19, comma 2, lettera e), del Dlgs 170/2001, in particolare, specifica che la variazione deve assicurare il rispetto dell'equilibrio della situazione corrente. Per le comunità montane, invece, sono vietati i prelievi dagli stanziamenti per gli interventi finanziati con le entrate iscritte nei titoli terzo e quarto per aumentare gli stanziamenti per gli interventi finanziati con le entrate dei primi due titoli. Sono vietati, infine, gli spostamenti di dotazioni dai capitoli iscritti nei servizi per conto di terzi in favore di altre parti del bilancio e gli spostamenti di somme tra residui e competenza.
(C.C. , Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 14 maggio 2011 - n. 20)

IMPUGNAZIONE ATTI DI GARA

D. *Può impugnare gli atti di gara anche l'operatore economico appartenente al settore coinvolto dalla procedura?*

R. SI

L'impugnazione degli atti relativi a una procedura di gara richiede una posizione differenziata e qualificata determinata dalla presentazione della domanda di partecipazione alla procedura. Alla luce della giurisprudenza comunitaria la giurisprudenza italiana più recente ritiene di prescindere da detto fattore di differenziazione nel caso di impugnazione della lex specialis di gara da parte di un'impresa appartenente al settore coinvolto dalla procedura che, in base alle prescrizioni del bando ritenute illegittime, verrebbe esclusa. Si è infatti reputato che il soggetto che non ha inoltrato l'istanza di partecipazione alla procedura per l'aggiudicazione di un appalto è titolare dell'interesse all'impugnativa laddove si tratti di soggetto operante nel settore, e, quindi, portatore di una posizione differenziata abilitante, che miri con l'impugnativa a impedire lo svolgimento della procedura selettiva con quelle regole ingiustamente preclusive (decisione del Consiglio di Stato 1443/2011).
(M.L.B. , Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 14 maggio 2011 - n. 20)

Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

IL 36% PER L'ASCENSORE CONTRO LE BARRIERE

D. *Sono disabile ai sensi della legge 104/92. Devo installare un ascensore per accedere ai piani superiori di casa. Abito in un villino trifamiliare e l'ascensore sarà collocato nella zona condominiale, ma appoggiato soltanto alle pareti della mia casa. Cosa devo chiedere agli altri proprietari? Tutte le detrazioni rientrano nel 36% o nel 55%? Posso utilizzare la detrazione del 19% in una sola annualità?*

R. Per gli interventi descritti si rende applicabile la detrazione del 36% ai sensi dell'articolo 2, comma 10 della legge 191/2009, e non anche quella del 55% limitata agli interventi di risparmio energetico (articolo 1, comma 48, della legge 13 dicembre 2010). In particolare, la detrazione si applica per opere volte al superamento delle barriere architettoniche, aventi ad oggetto ascensori e montacarichi e, in generale, per ogni intervento che, attraverso la comunicazione, la robotica ed

ogni altro mezzo di tecnologia più avanzata, sia adatto a favorire la mobilità interna ed esterna all'abitazione per le persone portatrici di handicap in situazioni di gravità. In tale caso deve trattarsi comunque di interventi eseguiti sugli immobili, risultando, quindi, esclusi gli acquisti di strumenti quali, ad esempio, i telefoni a viva voce, gli schermi a tocco, i computer e le tastiere espanse, che, tra l'altro, rientrando nella categoria dei sussidi tecnici e informatici, danno diritto alla detrazione del 19% ai sensi dell'art. 15, c. 1, lett. c) del Tuir, non cumulabile con il beneficio fiscale in esame (cir. 13/E del 6 febbraio 2001). Trattandosi di un lavoro che va a incidere sulla configurazione dell'edificio, risulta comunque necessario il consenso degli altri due comproprietari (che corrisponde alla delibera assembleare di un condominio), che autorizza l'esecuzione dei lavori. La detrazione compete nei limiti della spesa attribuibile alla singola unità immobiliare sulla base della tabella millesimale di ripartizione della proprietà, anche se le spese sono sostenute interamente dal portatore di handicap (vedi guida al 36% su www.agenziaentrate.it).
(Marco Zandonà, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 30 maggio 2011, n. 40)

RISTRUTTURAZIONE VINCOLATA ALLA DESTINAZIONE ABITATIVA

D. *Un immobile con categoria A/5 è stato donato dal padre alla figlia. Nella trascrizione dell'atto presso i pubblici registri è stata operata una trasformazione dell'immobile da categoria catastale A/5 a F/3 (immobile in costruzione).Ora, volendo rimodernare l'appartamento, la proprietaria ha presentato un progetto di ristrutturazione dell'immobile. Può la nuova proprietaria accedere alle agevolazioni del 36% per la ristrutturazione*?

R. La risposta è affermativa, purché effettivamente si realizzi un fabbricato a destinazione abitativa. La detrazione del 36%, ai sensi dell'art. 2, c. 10 della legge 191/2009, si applica anche per gli interventi di trasformazione catastale, come nel caso di specie, purché al termine dei lavori ne risulti una abitazione (risoluzione 08.02.2005, n. 14/E). Nel caso in questione, effettivamente, il fabbricato era fin dall'origine una abitazione (accatastata in A/5, cioè abitazione ultrapopolare), poi trasformata in F/3 come fabbricato in costruzione e comunque preesistente). In sostanza occorre che al momento dell'inizio dei lavori ci sia effettivamente un fabbricato esistente anche se accatastato in F/3. La figlia neo-proprietaria a seguito di donazione può pertanto fruire del 36% a condizione che comunque al termine dei lavori si realizzi un immobile a destinazione abitativa.
(Marco Zandonà, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 30 maggio 2011, n. 40)

RISTRUTTURAZIONE, BENEFICIO ALLA PORZIONE PREESISTENTE

D. *Sto acquistando una casa uso abitazione da ristrutturare: poiché ha una cubatura residua, chiederò al Comune di poterla ristrutturare con aumento della cubatura (che c'è) e alla fine ricaverò tre appartamenti. Avrò la possibilità di considerare il beneficio del 36% sulle ristrutturazioni per le tre unità che risulteranno o per una sola?*

R. Nel caso descritto la detrazione del 36% si rende applicabile solamente con riferimento a una unità, e solo se i costi di ristrutturazione si tengono distinti da quelli sostenuti per l'ampliamento volumetrico. Con la risoluzione 4/E del 4 gennaio 2011, l'agenzia delle Entrate ha precisato che, in presenza di ristrutturazione con ampliamento del medesimo edificio, la detrazione del 36% (articolo 2, comma 10, della legge 191/2009) compete «solo per le spese riferibili alla parte esistente in quanto l'ampliamento configura, comunque, una "nuova costruzione"». Tuttavia, ai fini della detrazione occorre individuare le spese riferibili alla porzione esistente del fabbricato, mediante un criterio di ripartizione proporzionale, basato sulle quote millesimali. Anche se non ci fosse ampliamento volumetrico, la detrazione si applicherebbe comunque con riferimento a una unità immobiliare, quella esistente all'inizio dell'intervento (circolare 121/E del 1998). Si precisa, infine, che, se è vero che la volumetria che si va a realizzare è quella residua e non nuova, in ogni caso l'agevolazione fiscale si applica solo con riferimento alla volumetria già edificata prima dell'intervento.
(Marco Zandonà, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 30 maggio 2011, n. 40)

SISMA: LE CASE INAGIBILI NON RILEVANO PER IL FISCO

D. Le abitazioni in Abruzzo, inagibili a seguito del terremoto, sono soggette a Irpef? Come vanno dichiarate nel 730? Con quali codici? Mi sembra che nelle istruzioni sono previste solo abitazioni concesse in locazione o comodato.

R. La risposta è negativa. Difatti, a norma dell'articolo 4, comma 5, dell'ordinanza (del Presidente del Consiglio dei ministri) 3757 del 21 aprile 2009, i redditi dei fabbricati distrutti od oggetto di ordinanze sindacali di sgombero, perché inagibili in tutto o in parte per effetto degli eventi sismici, non concorrono alla formazione del reddito imponibile ai fini dell' Irpef fino alla definitiva ricostruzione e agibilità dei fabbricati stessi (agenzia delle Entrate, risoluzione 85/E dell'11 giugno 2001). In sostanza, il contribuente non è tenuto a dichiarare alcun reddito di fabbricati.
(Antonio Piccolo, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 9 maggio 2011, n. 34)

DEDUCIBILITÀ COSTI E DETRAIBILITÀ IVA

D. *La ns. azienda opera nel settore raccolta rifiuti. E' iscritta all'Albo rifiuti e ha licenza di autotrasporto in conto terzi per tutti gli automezzi. In virtù di ciò,acquista tramite fattura (e non tramite scheda carburanti) carburanti e lubrificanti. Inoltre, sostiene per i propri mezzi spese di manutenzione e riparazione e spese di "traghettamento". Le chiedo: per dedurre i costi, nonchè per detrarre la relativa IVA, riportati nelle fatture di acquisto di carburanti, lubrificanti, manutenzione, riparazione e di traghettamento, è necessario che le fatture riportino obbligatoriamente il riferimento alle targhe e/o ai telai degli automezzi ai quali si riferiscono le spese?*

R. L'art. 203 del D.Lgs 152/06, come da ultimo modificato dal D.Lgs 205/2010, stabilisce che i rapporti tra le autorità d'ambito (alle quali devono obbligatoriamente partecipare gli enti locali) e i soggetti affidatari del servizio integrato di gestione dei rifiuti sono regolati da contratti di servizio conformi ad uno schema tipo adottato tra le regioni. Tra i requisiti che deve avere il contratto di servizio viene prevista l'indicazione dei criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dagli enti locali e del loro aggiornamento e pertanto, dal momento che i comuni hanno trasferito alla società di servizio tutte le funzioni di organizzazione e gestione del servizio, si ritiene che, analogamente a quanto previsto per i Comuni, sia possibile adottare il sistema della fatturazione con sospensione dell'IVA.
(Pierpaolo Masciocchi, Codice Ambiente e Sicurezza risponde, 3 maggio 2011, n. 779)

DIFFERENZE FRA TIA E TARSU SUL LIMITE DELL'80 PER CENTO

D. *Nell' Esperto risponde del 28 marzo 2011, rispondendo al quesito n. 1186 (dal titolo « Tia calcolata sull'80% ma i balconi sono esclusi»), l'esperto afferma che, con riferimento alla parte fissa della contribuzione per le utenze domestiche, la superficie imponibile è pari all'80% di quella catastale. Nella risposta al quesito successivo (il numero 1187, intitolato « Mai tassabili gli spazi occupati dai muri»), lo stesso esperto precisa: «...la superficie indicata sul certificato catastale costituisce, per il Comune come per il contribuente, un dato di fatto, da prendere così com'è riportato sul certificato, ed è destinata, nella misura dell'80%, a sostituire la superficie dichiarata se è inferiore...».Le due affermazioni sembrano in contrasto tra di loro. Se il contribuente dichiara una superficie imponibile uguale a quella catastale, il Comune dovrebbe applicare la riduzione del 20 per cento?*

R. Se il contribuente dichiara, agli effetti della tassa sui rifiuti (Tarsu), una superficie imponibile uguale a quella catastale, il Comune non deve applicare la riduzione del 20%, perché la superficie "dichiarata" non è inferiore all'80% della superficie catastale. Se invece si verte in materia di tariffa d'igiene ambientale (Tia), la parte fissa della tariffa è invariabilmente ed inderogabilmente applicata all'80% della superficie catastale. Questa risposta conferma la contraddizione addebitataci dal lettore. Ma, per persuaderlo che non c'è un reale contrasto, dobbiamo fargli notare che il quesito 1186 era proposto da un lettore soggetto alla Tia, mentre quello successivo riguardava un lettore soggetto alla Tarsu. Sebbene le due prestazioni siano alternative, e abbiano entrambe a oggetto il finanziamento della gestione dei rifiuti, la disciplina apprestata dal legislatore

non è identica. La Tarsu è inequivocabilmente un tributo, e per essa il legislatore ha apprestato la regolamentazione tipica dei tributi: perciò contempla, fra l'altro, obblighi di dichiarazione, e in tale ambito è stato affrontato il quesito 1187. La Tia invece - quale che ne sia la natura giuridica, tributaria o extratributaria – è concretamente disciplinata dal legislatore come se fosse il corrispettivo di un servizio, il prezzo per la rimozione dei rifiuti (tanto che qualcuno pretende d'applicarvi l' Iva). Manca quindi un obbligo di dichiarazione, del tutto inconcepibile in un rapporto che - almeno nell'intenzione del legislatore - discende da un contratto, per quanto "sui generis"; in tale quadro è stato risolto il quesito 1186.Fatta questa premessa, possiamo addentrarci nei dettagli normativi. Per quanto riguarda la Tarsu, l'art. 70, c. 3, Dlgs 15.11.1993, n. 507 (come modificato dall'art.1, c. 340, della L. 311/ 2004), dispone che «la superficie di riferimento non può in ogni caso essere inferiore all'80% della superficie catastale …». L'art. 70 del Dlgs 507 disciplina le "denunce" per la Tarsu, e in tale contesto «la superficie di riferimento» non può che essere quella dichiarata dal contribuente. Senza portarla per le lunghe, il succo della norma è che, se il contribuente "dichiara" una superficie inferiore all'80% di quella catastale, la tassa viene prelevata sull'80% della superficie catastale (che sostituisce di diritto la superficie dichiarata in misura inferiore, e salvo il potere d'accertamento del Comune).Quanto, invece, alla Tia, con l'articolo 1, comma 183, della L. 296/2006, il legislatore ha stabilito quanto segue: « I criteri indicati nel … c. 3 dell'art. 70 D.Lgs. n. 507/1993, …, in materia di Tarsu, sono applicabili anche ai fini della determinazione delle superfici per il calcolo della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani di cui all'all. 1, punto 4, del … Dpr n. 158/1999». Poiché, secondo la già evocata "mens legis", la tariffa non è un tributo (come ha ribadito, recentemente, la cir. 3/DF, 11.11.2010), non sono previsti obblighi di dichiarazione (né, corrispondentemente, poteri d'accertamento in rettifica di dichiarazioni infedeli o in sostituzione di quelle omesse), l'80% della superficie catastale è perciò l'unico elemento che può essere utilizzato (tanto per limitarci ad un'abitazione) per il calcolo della parte fissa della tariffa (come si deduce dal rinvio all'all. 1, punto 4, Dpr 158/1999). Il legislatore della Tia non parla più di «superficie di riferimento», che «non può in ogni caso essere inferiore all'80% della superficie catastale» (quella "dichiarata" ai fini Tarsu).Nel caso della Tarsu, vi è sempre una comparazione da fare tra superficie dichiarata e superficie catastale, e fra le due si sceglie la maggiore. Nel caso della Tia non è possibile un confronto, semplicemente perché manca uno dei termini di paragone (la superficie dichiarata). Perciò si applica sempre, quale che sia la superficie effettiva dell'appartamento, l'80% della superficie catastale. Il «contrasto» che giustamente vede il lettore sta nella diversità delle norme, e non nella contraddittorietà delle risposte.
(Ezio Maria Pisapia, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 9 maggio 2011, n. 33)

PER I RIFIUTI SPECIALI NON SI DEVE PAGARE LA TARSU

D. *Per un ospedale, che smaltisce rifiuti speciali con una ditta specializzata nel settore, si deve comunque pagare al Comune la Tarsu per la totalità dei metri quadrati della superficie*?

R. Negli ospedali si producono essenzialmente due specie di rifiuti. Nelle sale operatorie ed in quelle destinate alle visite mediche, negli ambulatori e nelle camere di degenza, si formano prevalentemente rifiuti «speciali» (medicinali, residui di trattamenti chirurgici) o anche «pericolosi» (per esempio, materiale radioattivo); questi devono essere smaltiti a cura e spese dell'ospedale, con divieto di conferirli al servizio pubblico. In altri ambienti ospedalieri (come cucine, corridoi, sale d'attesa, uffici), invece, si generano rifiuti «ordinari», del tutto simili a quelli domestici (rifiuti organici, plastica, vetro, carta e simili), che vanno conferiti al servizio pubblico di raccolta differenziata. In corrispondenza delle due tipologie di rifiuti, ordinari e speciali, la legge appresta regimi tributari differenziati. Le superfici in cui si producono i primi (cucine, corridoi, sale d'attesa, uffici) sono soggette alla tassa; quelle dove si generano rifiuti speciali e pericolosi, invece, ne sono escluse (articolo 62, comma 3, del Dlgs 15 novembre 1993, n. 507: «nella determinazione della superficie tassabile non si tiene conto di quella parte di essa ove per specifiche caratteristiche strutturali e per destinazione si formano, di regola, rifiuti speciali, tossici o nocivi, allo smaltimento dei quali sono tenuti a provvedere a proprie spese i produttori stessi in base alle norme vigenti»).
(Ezio Maria Pisapia, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 9 maggio 2011, n. 33)

Edilizia e urbanistica

POST RICOSTRUZIONE: PRG DECISIVO PER IL CAMBIO D'USO

D. *Si desidera sapere se nella regione Lazio, in base agli strumenti urbanistici vigenti, è consentito demolire un capannone destinato ad attività di servizi e realizzare un edificio residenziale con il cambio di destinazione d'uso*.

R. La risposta è solo parzialmente positiva, nel senso che la demolizione e ricostruzione è contemplata nel Dpr 380/2001 (articolo 3 comma 1, lettera d), che recita: «... Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica».Per quanto invece concerne il cambio d'uso, occorre accertare che le nuove destinazioni siano compatibili con quelle ammesse dal piano regolatore generale per la zona in cui sorge il fabbricato.
(Vincenzo Petrone, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 23 maggio 2011, n. 37)

STRUTTURE ESTIVE IN LEGNO, IL «PERMESSO» NON SERVE

D. *Per l'impianto di uno stabilimento balneare in legno, l'ufficio tecnico del Comune sostiene la necessità del permesso di costruzione ogni estate, quando deve essere allestito lo stabilimento stesso. Ma il regolamento edilizio comunale prevede per tale opera precaria il rilascio dell'autorizzazione dopo avere acquisito il nullaosta della Soprintendenza. Chi ha ragione, l'ufficio tecnico o il regolamento comunale?*

R. Per avere chiarezza occorre fare riferimento al combinato disposto degli articoli 10 comma 1 lettera a) e 3 lettera e.5) del Dpr 380/2001.Secondo l'articolo 10 necessitano di permesso di costruire gli interventi di nuova costruzione, mentre l'articolo 3 sancisce che sono da considerare interventi di nuova costruzione: «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulottes, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee». Di conseguenza, poiché lo stabilimento in legno soddisfa solo esigenze stagionali (periodo estivo), non è classificabile come intervento di nuova costruzione e quindi non necessita del permesso di costruire.
(Vincenzo Petrone, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 23 maggio 2011, n. 37)

CONDIZIONATORE A RISCHIO PER MOTIVI DI DECORO

D. *Nel2000 - in fase di costruzione, con autorizzazione del direttore lavori - nel mio appartamento è stato installato un impianto di condizionamento con unità esterna posizionata sul lato della casa, abbastanza nascosto. In una recente assemblea condominiale i condomini, a maggioranza, hanno richiesto che il mio condizionatore venga rimosso. Tale richiesta è stata motivata dal fatto che alcuni appartamenti del medesimo complesso possono installare solo condizionatori interni, in quanto le uniche finestre a disposizione, per queste unità, guardano sulla facciata principale dell'edificio, dove per una questione di decoro non è possibile installarli. Preciso che chi ha richiesto la rimozione del mio condizionatore ha acquistato l'appartamento in un momento successivo alla sua installazione. È lecita una richiesta di questo tipo?*

R. La giurisprudenza ritiene che: «il divieto di alterare il decoro architettonico, dettato espressamente per le innovazioni delle parti comuni dell'edificio in condominio, si estende, in via analogica, alle modificazioni consentite al condomino ex articolo 1102, comma 1 del Codice civile, in ragione dell'identità di "ratio legis" (nella specie, installazione di condizionatore sulla parete esterna del fabbricato)». (Cassazione civile 22 agosto 2003, n.12343).Sarà necessario, pertanto, valutare se nel caso concreto la posa del condizionatore violi il decoro architettonico dell'edificio; in tal caso è lecito che ne venga chiesta la rimozione anche se è passato del tempo dalla sua installazione, salvo che non siano decorsi vent'anni e sia così ipotizzabile l'usucapione di servitù.
(Cesarina Vittoria Vegni, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 9 maggio 2011, n. 33)

LA COLONNA PORTANTE È UN IMPIANTO COMUNE

D. *Sono proprietario di un appartamento in un condominio in cui si è rotta la colonna portante. La colonna portante è ad uso degli appartamenti della mia fila, io sono al primo piano e la rottura è avvenuta al secondo piano, causando infiltrazioni che hanno provocato dei problemi nel mio appartamento. Il condominio ha ripartito la spesa fra me, proprietario, e l'inquilino del secondo piano, affittuario. Ritengo la suddivisione sbagliata e la spesa alta per la riparazione effettuata. Vorrei sapere se la procedura seguita è lecita*.

R. La doglianza sollevata dal lettore è fondata; infatti l'articolo 1117, n. 3 del Codice civile stabilisce che fognature, canali di scarico e impianti dell'acqua (compreso il riscaldamento) sono parti comuni dell'edificio sino al punto di diramazione con i singoli appartamenti. Gli impianti comuni, tra cui la colonna portante dell'acqua, sono da considerare parti comuni e la spesa per l'eventuale riparazione deve essere ripartita tra tutti i condomini in proporzione alle quote millesimali. A conferma di quanto detto, in un analogo caso si è espressa la Cassazione con sentenza della III sezione del 17 gennaio 2001, n. 583.
(Gloria Gatti, Il Sole 24 Ore - L'Esperto Risponde, 9 maggio 2011, n. 33)

DISTANZE TRA EDIFICI

D. *Dovrei effettuare un intervento di ampliamento volumetrico, ai sensi dell'art. 4 della L.R. Campania n. 1/2011, di un sottotetto a doppia falda consistente nell'innalzamento delle linee di gronda dello stesso, fino all'allineamento con l'attuale linea di colmo, tale da costituire così, nella sua configurazione finale, un solaio piano. L'attuale costruzione, realizzata nel 1966 ed oggi ricadente in zona omogenea B1 (urbana satura) del vigente PRGC, dista 6 metri da un fabbricato limitrofo, più alto di quello oggetto di intervento. Il citato art. 4 al comma 2 lettera c) recita che l'ampliamento è consentito "su edifici residenziali ubicati in aree urbanizzate, nel rispetto delle distanze minime e delle altezze massime dei fabbricati di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968", che all'art. 9 comma 2 per le "altre zone" (ma per i "nuovi edifici") prescrive "in tutti i casi la distanza minima assoluta di m. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti". Vorrei invece capire se l'intervento di ampliamento in parola potrebbe essere assimilato al comma 1 del suddetto articolo: "Zone A): per le operazioni di risanamento conservativo e per le eventuali ristrutturazioni, le distanze tra gli edifici non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra i volumi edificati preesistenti...", considerato che non si tratta di un nuovo edificio ma di un ampliamento del sottotetto di quello preesistente, la cui parete si trova già ad una distanza di 6 metri. In altre parole, vorrei sapere se il semplice innalzamento delle falde potrebbe costituire infrazione di distanza con il fabbricato limitrofo, costringendomi così ad arretrarmi di 4 metri e vanificando di fatto l'intervento di ampliamento.*

R. L'articolo 4 comma 2 lett. c) della legge regionale n. 19 del 28 dicembre 2009, come modificata dall' articolo 1 della L.R. Campania n. 1 del 5 gennaio 2011, ha previsto la possibilità di effettuare determinati ampliamenti su edifici realizzati in aree urbanizzate, nel rispetto delle distanze minime e delle altezze massime dei fabbricati di cui al decreto ministeriale 1444/1968. Tale norma nel suo articolo 9 "Limiti di distanza tra fabbricati" ha previsto che "Le distanze minime tra fabbricati per le diverse zone territoriali omogenee sono stabilite come segue: 1) Zone A) : per le operazioni di risanamento conservativo e per le eventuali ristrutturazioni, le distanze tra gli edifici non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra i volumi edificati preesistenti, computati senza tener conto di costruzioni aggiuntive di epoca recente e prive di valore storico, artistico o ambientale; 2) Nuovi edifici ricadenti in altre zone: è prescritta in tutti i casi la distanza minima assoluta di m. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti;...". Considerato che la norma regionale fa rinvio al d.m. 1444/1968 e tale norma è chiara nell'individuazione degli interventi in base alle diverse zone territoriali, non sembra possibile compiere l'assimilazione indicata nel quesito. Ed infatti al di là del tipo di intervento realizzato l'immobile si trova su una area diversa da quella indicata dal d.m. con la conseguenza che non dovrebbero trovare applicazione le diverse regole in materia di distanza previste per le zone A. Sul punto la giurisprudenza amministrativa ha sottolineato come "In particolare, per quel che qui interessa, l'art. 9, n. 2), del citato decreto ministeriale prescrive che, "per i nuovi edifici ricadenti in altre zone (e cioè in zone diverse da quelle di tipologia A, salve poi le

specificazioni espressamente dettate per la zone C), i nuovi edifici debbono rispettare "in tutti i casi la distanza minima assoluta di m. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti"... La giurisprudenza amministrativa è coralmente attestata sul principio che la normativa dettata dall'art. 9 del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444 - il quale prescrive per gli edifici ricadenti in zone territoriali diverse dalla zona A la distanza minima assoluta di dieci metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti - è tassativa e inderogabile. Il carattere di assolutezza e inderogabilità della prescrizione, che è posta da fonte normativa statuale, come tale sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali, riposa sul fatto che le norme sulle distanze dai fabbricati contenute nel D.M. 2 aprile 1968 n. 1444, a differenza di quelle sulle distanze dai confini derogabili mediante convenzioni tra privati, hanno carattere pubblicistico in quanto dirette, più che alla tutela di interessi privati, a quella di interessi generali in materia urbanistica. (CdS, IV, 12 luglio 2002, n. 1603). Consegue, in coerente applicazione del ricordato principio, che in materia di distanze legali tra costruzioni, il criterio della prevenzione - diffusamente richiamato dal controinteressato a sostegno della legittimità del provvedimento impugnato - non è applicabile allorché la disciplina urbanistica locale, essendo diretta ad assicurare comunque uno spazio libero tra le costruzioni per soddisfare esigenze pubblicistiche, prescriva che le costruzioni stesse debbano essere tenute a una determinata distanza dal confine (Cass. Civ., II, 19 maggio 1997, n. 4438). Consegue altresì, per ulteriore coerenza del sistema e in ragione del fatto che l'obbligo del rispetto della distanza nelle costruzioni è preordinato al fine di evitare intercapedini dannose, che la sussistenza di un tale obbligo permane anche se tra gli edifici antistanti si frapponga la proprietà di un terzo (arg. Cass. Civ., II, 20 febbraio 1997, n. 1556).. (T.A.R. Roma Lazio sez. II, 11 ottobre 2004, n. 10705). Si veda altresì la sentenza del T.A.R. Genova sez. I, 19 dicembre 2006, n. 1711 secondo la quale "...Al riguardo va infatti ribadito che ha natura inderogabile la norma sulle distanze minime fra edifici, essendo disposizione di ordine pubblico atta ad evitare intercapedini dannose per la salute pubblica; in particolare, la normativa dettata dall'art. 9 comma 1 d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, laddove prescrive per gli edifici ricadenti in zone territoriali diverse dalla zona A la distanza minima assoluta di dieci metri tra le pareti di edifici antistanti, è tassativa ed inderogabile , con l'unica eccezione di edifici ricompresi in un piano particolareggiato". In conclusione non sembra possibile effettuare l'assimilazione indicata dal quesito, anche se per dare una risposta esatta sarebbe necessario valutare più approfonditamente il progetto, nonché conoscere il luogo dove deve essere realizzato l'ampliamento al fine di valutare le norme edilizie vigenti a livello comunale.
(Giuseppe Rusconi, Repertorio di Urbanistica ed Edilizia risponde, 6 maggio 2011, n. 504)

DECADENZA TERMINI VALIDITÀ CONCESSIONE EDILIZIA

D. *Nell'anno 1995 questo Ente ha rilasciato concessione edilizia, ai sensi della legge n°10/77, per la costruzione in zona urbanistica "di tipo agricola" di un locale deposito per attrezzi agricoli. Il committente ha provveduto a versare sia gli oneri di urbanizzazione e costruzione, sia ad ottenere preventivamente il parere regionale per le costruzioni in zona sismica. Il committente, entro il termine di validità di un anno dalla data del rilascio del titolo, avrebbe dovuto comunicare l'inizio dei lavori pena la decadenza del titolo edilizio. Si chiede : 1) Laddove si dia effettivamente inizio ai lavori entro il termine di un anno - si completi l'opera entro i tre anni successivi - ma il committente ometta di segnalare e comunicare al Comune sia l'inizio che l'ultimazione lavori si possono intendere decaduti detti termini di validita e quindi rendere inefficace il titolo edilizio stesso? 2) Laddove il titolo edilizio conservi l'efficacia, conservi cioè la validità dei termini di un anno - anche per omessa comunicazione all'Ente - cosa occorre esibire o produrre per attestare la data certa e non incorrere eventualmente in sanzioni a vario titolo?*

R. L'intervento oggetto del quesito è stato realizzato sotto la disciplina previgente a quella dettata dal d.p.r. 380/2001 (Testo Unico in materia edilizia). La legge 27 gennaio 1977 n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli" prevedeva al suo articolo 4 (Caratteristiche della concessione) che "... Nell'atto di concessione sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori. Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno; il termine di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere abitabile o agibile, non può essere superiore a tre anni e può essere prorogato, con provvedimento motivato, solo per fatti estranei alla volontà del concessionario, che siano sopravvenuti a ritardare i lavori durante la loro esecuzione. Un periodo più lungo per l'ultimazione

dei lavori può essere concesso esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive; ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari. Qualora i lavori non siano ultimati nel termine stabilito, il concessionario deve presentare istanza diretta ad ottenere una nuova concessione; in tal caso la nuova concessione concerne la parte non ultimata.". Tale norma specifica come il termine di inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno e che l'opera deve essere abitabile o agibile entro tre anni. Per giurisprudenza costante il mancato rispetto del termine di inizio e di fine lavori comporta la decadenza del titolo edilizio. Tuttavia il caso di specie riguarda una diversa situazione dove, pur in assenza di comunicazione di inizio e fine lavori, le opere sembrerebbero essere state eseguite nei termini prescritti. Si ritiene che ove il titolare della concessione edilizia sia in grado di dimostrare, con dati certi, che i lavori hanno rispettato i sopra indicati termini, il titolo edilizio potrebbe comunque essere considerato valido. Nella giurisprudenza amministrativa sussiste il principio secondo cui i lavori di costruzione del manufatto assentito possono ritenersi effettivamente iniziati, nel corso dell'anno decorrente dal rilascio del titolo abilitativo, quando siano di spessore tale da comprovare l'effettiva volontà del titolare dello stesso di realizzare quanto da lui progettato, e non meramente simbolici o fittizi o comunque solo preparatori a quelli necessari a fini edificatori. Sul punto si veda la sentenza sez. IV, 15 luglio 2008 n. 3527 del Consiglio di Stato secondo la quale "Dagli elementi sopra descritti può trarsi la conclusione, quindi, che nel termine annuale stabilito dalla legge la società controinteressata non aveva dato un inizio dei lavori che comprovasse l'effettivo intendimento di procedere alla realizzazione del progetto edilizio, in base al quale si prevedeva la costruzione di un edificio residenziale di sette alloggi, previa demolizione del rustico diroccato; e ciò tenendo conto in particolare che, come sottolineato dal giurisprudenza, la idoneità delle opere a costituire l'effettivo inizio dei lavori deve essere concretamente considerata in rapporto al contesto complessivo del progetto stesso (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 7748/2004; id. 15 maggio 1981, n. 166). In tale prospettiva non appaiono rilevanti le obiezioni formulate dalla società resistente la quale insiste nell'affermare che i lavori sarebbero stati iniziati "sebbene in economia" entro l'anno del rilascio della concessione: a parte, infatti, che in più occasioni la stessa società fa riferimento all'avvenuto appalto dei lavori, che non sarebbero stati, perciò, eseguiti direttamente, deve comunque ribadirsi il principio sopra enunciato secondo cui il semplice assemblamento di componenti di un cantiere costituisce un dato di per sé non significativo dello svolgimento dei lavori in progetto, se non accompagnato dalla esecuzione di opere adeguate a dimostrare una seria intenzione di realizzazione dell'opera.". Per quanto riguarda l'effettiva ultimazione dei lavori nel triennio del rilascio dalla concessione, non è sufficiente che il manufatto sia stato materialmente realizzato quanto meno nelle sue strutture portanti, ma occorre che questo risulti funzionalmente idoneo allo scopo per il quale era stato progettato. In capo all'Amministrazione sussiste l'onere di dimostrare l'eventuale mancato inizio dei lavori entro l'anno, anche se non è necessario che essa emerga da un'attività materiale di verificazione disposta dal competente organo comunale, potendo essere legittimamente ricavata anche da atti documentali in possesso dell'amministrazione (Consiglio di Stato sez. IV, n. 4423/2007). In conclusione la mancata comunicazione di inizio e fine lavori, ove i termini fossero stati effettivamente rispettati, non dovrebbe comportare necessariamente l'invalidità del titolo edilizio. Tuttavia la dimostrazione dell'effettivo rispetto di tali termini deve emergere da elementi precisi e concordanti, che peraltro possono anche essere oggetto di autodichiarazione ai sensi del dpr 445/2000. Si precisa che essendo la materia disciplinata anche dalla normativa regionale e dai regolamenti comunali, in assenza di una precisa individuazione della regione dove si trova il manufatto, non è possibile dare una risposta esatta al quesito.
(Giuseppe Rusconi, Repertorio di Urbanistica ed Edilizia risponde, 5 maggio 2011, n. 498)

DENUNCIA TARDIVA PROGETTO STRUTTURALE

D. *Il DPR 380/01 non prevede la sanatoria per le opere strutturali. Qualora a seguito di sopralluogo dell'autorità giudiziaria risultino delle difformità anche per le opere strutturali, se è vero che è possibile mediante sanatoria regolarizzare le opere edilizie, per le opere strutturali è possibile produrre una denuncia tardiva presso gli uffici provinciali del genio civile. Qual'è l'iter procedurale per ottenere dunque la sanatoria (con le conseguenze anche di natura penale del caso) anche per le opere strutturali*?

R. Le opere strutturali da Lei indicate, dovrebbero rientrare all'interno delle definizioni dell'articolo 53 del d.p.r. 380/2001 (Testo Unico in materia edilizia, di seguito T.U.) secondo cui "Ai fini del presente testo unico si considerano: a) opere in conglomerato cementizio armato normale, quelle composte da un complesso di strutture in conglomerato cementizio ed armature che assolvono ad una funzione statica; b) opere in conglomerato cementizio armato precompresso, quelle composte di strutture in conglomerato cementizio ed armature nelle quali si imprime artificialmente uno stato di sollecitazione addizionale di natura ed entità tali da assicurare permanentemente l'effetto statico voluto; c) opere a struttura metallica quelle nelle quali la statica è assicurata in tutto o in parte da elementi strutturali in acciaio o in altri metalli". La realizzazione di tali opere è subordinata a particolari adempimenti previsti dagli artt. 64 e seguenti del medesimo T.U. Il mancato rispetto delle disposizioni dettate dal T.U. in materia di opere strutturali determina la realizzazione di lavori abusivi in base all'articolo 71 secondo il quale "Chiunque commette, dirige e, in qualità di costruttore, esegue le opere previste dal presente capo, o parti di esse, in violazione dell'articolo 64, commi 2, 3 e 4, è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da 103 a 1.032 euro. È soggetto alla pena dell'arresto fino ad un anno, o dell'ammenda da 1.032 a 10.329 euro, chi produce in serie manufatti in conglomerato armato normale o precompresso o manufatti complessi in metalli senza osservare le disposizioni dell'articolo 58". Per tali opere può anche essere richiesta la sanatoria, tuttavia essendo la disciplina rimessa alla legislazione delle singole regioni, non è possibile indicare quale sia il procedimento da seguire in assenza di indicazione del luogo dove è stato realizzato l'abuso. Per quanto riguarda il reato di cui all'articolo 71 (applicabile al caso di specie) la giurisprudenza sottolinea come la sanatoria non estingua tale reato né le altre violazioni sulle opere in conglomerato cementizio (Cass. Pen. Sez. III 23 marzo 2006 n. 10205; id. 20 maggio 2005 n. 19256). Ed infatti il rilascio in sanatoria delle concessioni edilizie determina l'estinzione dei soli reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti e quindi si riferisce esclusivamente alle contravvenzioni concernenti la materia che disciplina l'assetto del territorio sotto il profilo edilizio ossia alle violazioni della stessa legge in cui sono contemplate le ipotesi tipiche suscettibili di sanatoria, opere eseguite in assenza di concessione o in totale difformità o con variazioni essenziali. La causa estintiva non è applicabile ad altri reati che hanno un'oggettività giuridica diversa rispetto a quella della mera tutela urbanistica del territorio e di conseguenza alla violazione oggetto del quesito non è applicabile la disposizione di cui all'articolo 45 (Norme relative all'azione penale) 3°comma secondo il quale "Il rilascio in sanatoria del permesso di costruire estingue i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti".
(Giuseppe Rusconi, Repertorio di Urbanistica ed Edilizia risponde. 5 maggio 2011, n. 491)

Energia

ACCESSO AD IMPIANTO SU COPERTURE

D. *Un impianto fotovoltaico che è stato installato sulle coperture dei capannoni aziendali deve sempre essere accessibile (es. con installazione di scale alla marinara)o è possibile ad esempio utilizzare una piattaforma aerea solamente quando è necessario accedervi per interventi di manutenzione/riparazione?*

R. La manutenzione dei pannelli fotovoltaici è generalmente limitata: - alla sostituzione del fluido antigelo contenuto nella piastra solare ogni 2-3 anni - alla pulizia dei vetri dei pannelli ogni 2-3 anni E' comunque consigliabile controllare annualmente i vari indicatori di pressione presenti sull'impianto e verificare il livello del liquido anti gelo all'interno del medesimo, ed eventualmente aggiungerlo. E' tuttavia chiaro che i pannelli, compatibilmente con le caratteristiche presenti nel luogo in cui operano, devono rendere facilmente accessibili le operazioni di manutenzione programmata e/o straordinaria e devono altresì essere disposti in modo da lasciare uno spazio sufficiente per l'installazione iniziale e la successiva sostituzione dei singoli componenti elettrici e permettere l'accessibilità per ragioni di funzionamento, verifica, manutenzione o riparazione. In tal senso il proprietario del pannello deve impegnarsi a rendere disponibile al manutentore il luogo oggetto dell'intervento, favorendo una appropriata collaborazione. In particolare deve impegnarsi a disporre, per il servizio "pulizia e verifica staticità del generatore fotovoltaico", un punto di collegamento idrico al quale connettersi per il collegamento dei macchinari necessari (idropulitrice).

Alla luce di quanto sopra esposto, e alle condizioni evidenziate, può senz'altro ritenersi sufficiente l'utilizzo di una piattaforma aerea.
(Pierpaolo Masciocchi, Codice Ambiente e Sicurezza risponde, 10 maggio 2011, n. 795)

Qualità e certificazione

MARCATURA CE

D. *Dovendo certificarci 18001 abbiamo l'obbligo di avere tutti i macchinari certificati CE?*

R. In via generale ai sensi dell'art. 70, c. 1 del D.lgs. n. 81/2008, le attrezzature di lavoro messe a disposizione dei lavoratori devono essere conformi alle specifiche disposizioni legislative e regolamentari di recepimento delle direttive comunitarie di prodotto, con conseguente applicazione della disciplina da ultimo definita dal D.lgs. n. 17/2010 quanto all'obbligo di marcatura CE, tra l'altro con il divieto di messa in commercio ovvero di messa in servizio di macchine non conformi alle pertinenti disposizioni del decreto medesimo (art. 3, c. 1, D.lgs. ultimo citato). Ora Il nuovo Testo Unico della Sicurezza sul lavoro ha, peraltro, previsto da un lato l'obbligo di conformità alla disciplina dell'allegato V, D.lgs. n. 81/2008, per "...le attrezzature di lavoro costruite in assenza di disposizioni legislative e regolamentari", secondo quanto rammentato sopra, ovvero per "...quelle messe a disposizione dei lavoratori antecedentemente all'emanazione di norme legislative e regolamentari di recepimento delle direttive comunitarie di prodotto", (art. 70, c. 2) e, subito dopo, ha previsto una presunzione di conformità in tal senso per le attrezzature di lavoro costruite secondo le prescrizioni dei decreti ministeriali adottati ai sensi dell'art. 395 del DPR 27 aprile 1955, n. 547, ovvero dell'articolo 28 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 (art. 70, c. 3). Se ne ricava come non necessariamente in un'azienda tutte le macchine/attrezzature di lavoro presenti debbano essere dotate di marcatura CE, dovendosi valutare oltre che la vetustà, anche la conformità alle direttive di prodotto esistenti a tale momento e, non ultimo, le eventuali modifiche apportate, considerando che non sempre le medesime configurano "immissione sul mercato" ai sensi dell'art. 71, c. 5, D.lgs. n. 81/2008. Tutto ciò non potendo, peraltro, sottrarsi il datore di lavoro all'obbligo generale di mettere a disposizione dei lavoratori attrezzature conformi ai requisiti di cui al menzionato art. 70, idonee ai fini della salute e sicurezza e adeguate al lavoro da svolgere o adattate a tali scopi (art. 71, c. 1, D.lgs. medesimo). Essendo, pertanto, fondamentale anche per la OHSAS 18001 (così come per la norma UNI EN ISO14001 in campo ambientale) la "conformità legislativa", ovvero il rispetto di tutta la normativa cogente applicabile (punti 4.3.2. e 4.5.2. delle norme), và da sé che non necessariamente tutte i macchinari dovranno essere marcati CE, dovendosi, comunque, valutare caso per caso il motivo di ciò.
(Marco Fabrizio, Codice Ambiente e Sicurezza risponde, 12 maggio 2011, n. 794)

Rifiuti e bonifiche

AUTORIZZAZIONI RIFIUTI

D. *Una cooperativa sociale intende attrezzarsi acquistando un camion dotato di apposito mulino per offrire a vari enti il servizio di distruzione documenti sentibili. Il servizio si svolgera in questo modo: 1. previo accordo il camion si posiziona presso la sede del cliente; 2. i documenti da distruggere vengono caricati nel camion attraverso il mulino e trasformati in coriandoli e striscioline 3 il camion parte e conferisce la carta triturata a centro di recupero o smaltimento. Atteso il fatto che dopo il recente D.lgs 205/2010 l'operzione di riduzione e triturazione rientra certamente nella normale pratica industriale, di che autorizzazioni (dal punto di vista ambientale) necessita la cooperativa per svolgere tale lavoro?*

R. Le cooperative sociali sono un particolare tipo di società che gestiscono servizi socio-sanitari ed educativi, oppure attività di vario genere finalizzate all'inserimento nel mercato del lavoro di persone svantaggiate. In Italia tali cooperative rientrano in una speciale categoria, caratterizzata dal fatto di "perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso: - la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi

(tipo A); - lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (tipo B)". Questa è la definizione che dà l'articolo 1 della L. n. 381/1991, la quale disciplina le cooperative sociali e alla quale occorre fare riferimento per conoscere gli specifici obblighi e divieti (art. 3) cui queste cooperative sono sottoposte e che ne giustificano il particolare regime tributario (art. 77). Quanto alla normativa ambientale, e ai relativi adempimenti, si evidenzia quanto segue: - la fattispecie rappresentata (rifiuti da attività di servizio quali uffici, ecc.) non rientra nella nozione di sottoprodotto in quanto non soddisfa le condizioni dettate dall'art. 184-bis, c. 1 lett. a) D.Lgs 152/06; pertanto, il macero in uscita è da configurarsi come rifiuto speciale ex art. 184, c. 3 lett. f); - l'attività di triturazione può configurarsi come adeguamento volumetrico, finalizzato ad ottimizzare le condizioni e le modalità di trasporto (funzione assimilabile a quella di un autocompattatore), non mutando le caratteristiche del rifiuto e, pertanto, non costituendo un'attività di trattamento ai sensi del D.Lgs. n. 152/06 e smi. Analogamente, la disciplina sui centri di raccolta (Cfr. DM 8.04.2008 e smi) al punto 5.1. fa salve le riduzioni volumetriche effettuate sui rifiuti solidi per ottimizzarne il trasporto, confermando la suddetta impostazione che il processo di triturazione non costituisce una specifica attività di recupero ma una pratica di adeguamento dei volumi dei rifiuti per esigenze di trasporto; - il camion in uscita dalle sedi del cliente in cui effettua la triturazione dei documenti dovrà essere regolarmente iscritto all'Albo Gestori Ambientali ai sensi dell'art. 212 del D.Lgs n. 152/06 e smi e nel rispetto del DM 406/98, nell'ambito della cat. 4 "Raccolta e Trasporto dei rifiuti speciali non pericolosi" e nella classe da individuare in funzione delle tonnellate annue che si intendono trasportare. Al riguardo, considerato che il camion viene dotato, come da voi indicato, di apposito mulino, si potrebbe verificare la possibilità di richiedere alla Sezione regionale dell'Albo che procede all'iscrizione del mezzo, la possibilità di effettuare un'integrazione dell'iscrizione con la menzione dell'apparecchio di triturazione, il quale potrà lavorare esclusivamente all'interno del mezzo.
(Pierpaolo Masciocchi, Codice Ambiente e Sicurezza risponde, 31 maggio 2011, n. 820)

GESTIONE CALCINACCI E TERRA E ROCCIA

D. *I formulari di smaltimento o recupero di calcinacci(CER 170904) o terra e roccia (CER 170504),devono essere registrati sul registro di carico e scarico?*

R. Si ritiene che la corretta risposta al quesito dipenda, in definitiva, dal soggetto interessato, rilevando differenti situazioni a seconda che trattasi di produttore dei rifiuti ovvero dello smaltitore finale. Nel caso del produttore, infatti, nel caso in cui i rifiuti in questione non siano pericolosi (come attestato dai CER indicati in quesito), dovrebbe trattarsi di una categoria di rifiuti speciali differente da quelle per le quali scatta l'obbligo di registrazione (ovvero rifiuti da attività industriali, artigianali o del "fine ciclo" ex art. 184, c. 3, lett. C, D e G, D.lgs. n. 152/2006 e successive modifiche), rilevando, al contrario, la riconducibilità al diverso genus dei "rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché... dalle attività di scavo" (art. 184, c. 3, lett. B, D.lgs. citato). Al contrario lo smaltitore finale sarà sempre tenuto all'annotazione sul registro di carico e scarico dell'impianto dell'operazione di registrazione corrispondente ai rifiuti in ingresso, trattandosi di altro soggetto giuridicamente tenuto in tal senso in forza del rinvio operato dall'art. 190, c. 1, all'art. 184, c. 3, D.lgs. n. 152/2006 ante riforma operata dal D.lgs. n. 205/2010 (con vigenza fino al 1 giugno 2011 e successivi rinvii).
(Marco Fabrizio, Codice Ambiente e Sicurezza risponde, 30 maggio 2011, n. 818)

SISTRI. OBBLIGO DI UTILIZZO QUANDO SI È ISCRITTI

D. *Una impresa edile, pur non essendo obbligata, che si è iscrittà al sitri in qualità di trasportatore dei propri rifiuti non pericolosi ex art. 212 comma 8 Dlgs 163/06, può, tuttavia, decidere di non utilizzare il sistema sistri e continuare quindi a compilare il FIR quanto effettua tale attività?*

R. La tipologia di azienda ed attività descritta effettivamente aveva la facoltà di aderire al nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti. Dal momento, però, che ha deciso di utilizzare il Sistri per gestire i rifiuti trattati deve necessariamente operare dal primo giugno attraverso le specifiche schede informatizzate "Registro cronologico" e scheda "Area Movimentazione".
(Pierpaolo Masciocchi, Codice Ambiente e Sicurezza risponde, 27 maggio 2011, n. 815)

SISTRI E TRASPORTO RIFIUTI IN CONTO PROPRIO

D. *Nel nuovo dm, così come nei vecchi, non è chiaro se per gli automezzi utilizzati dalle imprese per il trasporto dei rifiuti in contro proprio occorra l'iscrizione e l'installazione del black box. Mi potreste dare una mano?*

R. L'iscrizione ai sensi dell'art. 212 comma 8 del D.Lgs 152/06 disciplina unicamente il caso di trasporto dei propri rifiuti da parte dei produttori iniziali di rifiuti pericolosi e non, a condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione d'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti. Non è pertanto possibile trasportare rifiuti prodotti da terzi (nel caso prospettato rifiuti portati all'isola ecologica direttamente da parte dei cittadini) avvalendosi della sola iscrizione effettuata ex art. 212 comma 8. In tal caso sarebbero applicabili le sanzioni relative ad attività di gestione di rifiuti non autorizzata (cfr. art. 256 del D.Lgs 152/06).
(Pierpaolo Masciocchi, Codice Ambiente e Sicurezza risponde, 3 maggio 2011, n. 783)

Sicurezza

AGGIORNAMENTO DVR DERIVANTI DA AGENTI FISICI

D. *In riferimento all'art. 181 del D.Lgs. 81/08, il comma 2 richiede l'obbligo di aggiornamento su base quadriennale dei rischi derivanti da agenti fisici. Questo è sempre vero anche in presenza di una situazione "nulla mutato"? E' possibile, in questo caso, redigere da parte del DL una autocertificazione da integrare nel DVR generale? Oppure è d'obbligo produrre un documento con nuove misure?*

R. Il tenore letterale della norma non parrebbe lasciare dubbi. La valutazione dei rischi derivanti da esposizioni ad agenti fisici, infatti, deve essere programmata ed eseguita con cadenza ALMENO quadriennale mentre può essere aggiornata ogni qual volta si verifichino mutamenti che potrebbero renderla obsoleta, ovvero quando i risultati della sorveglianza sanitaria rendano necessaria la sua revisione. La norma, nella sua interpretazione letterale, non lascia spazio a soluzioni più flessibili. Dopo il quadriennio, anche in caso di invarianza delle condizioni di rischio, dovrà essere ripetuto il processo valutativo. Quanto alla possibilità di autocertificazione, proposta nel quesito, si evidenzia che la norma generale dettata dall'art 181, comma 2, del D.Lgs 81/08 richiede espressamente che i "i dati ottenuti dalla valutazione, misurazione e calcolo dei livelli di esposizione costituiscono parte integrante del documento di valutazione del rischio". Appare quindi necessario ripetere una valutazione integrale dei rischi da riportare, poi, nel relativo documento cartaceo. Si fa comunque notare come, nel caso di specie, si possa fare ampio richiamo al documento precedente, ed alle relative soluzioni prevenzionali, qualora ovviamente ancora pertinenti, richiamandosi al disposto del terzo comma dell'art. 181, in base al quale la valutazione dei rischi "può includere una giustificazione del datore di lavoro secondo cui la natura e l'entità dei rischi non rendono necessaria una valutazione dei rischi più dettagliata".
(Pierpaolo Masciocchi, Codice Ambiente e Sicurezza risponde, 30 maggio 2011, n. 821)

DELEGA - DATORE DI LAVORO

D. *Il caso che vi sottoponiamo è quello di una azienda multinazionale con più sedi: produttive, logistiche, commerciali e amministrative localizzate in diversi paesi europei oltre che in Italia. L'amministratore delegato dell'intera società, membro del CDA nomina, conferendo relativa delega in ordine alla sicurezza e all'igiene del lavoro, i direttori dei singoli stabilimenti, dotati di autonomia di spesa (non limitata per gli aspetti della sicurezza) e organizzativa. Ora, visto quanto sopra, vi chiedo se a vostro parere, questi direttori di stabilimento, sono da considerarsi a tutti gli effetti datori di lavoro ex. Art 2 del D.Lgs 81 del 2008 e quindi ognuno con potere di nomina del proprio RSPP e di firma del relativo DVR o tale responsabilità debba rimanere in capo all'Amministratore Delegato.*

R. A norma dell'art. 2, c. 1, let. b) del D.Lgs 81/08 ricopre la qualifica di datore di lavoro, ai fini della sicurezza, il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto

che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa. Gli indici di riconoscimento della figura datoriale sono, dunque, almeno due: l'uno di carattere formale, che si riconduce appunto alla titolarità del rapporto di lavoro col lavoratore, l'altro di natura sostanziale che si riconnette, invece, al concetto di responsabilità in relazione ai tradizionali indici della autonomia - potere decisionale e di spesa. Per la verità il decreto legislativo in questione, nell'ambito della richiamata definizione, nel fissare la natura sostanziale della figura in esame, ne "estende" il riconoscimento al così detto datore di lavoro di "fatto" a cui in qualche modo si aggancia la nozione di "datore di lavoro delegato" pure introdotta innovativamente dall'art. 16 del D.Lgs 81/08. Trattasi di un aspetto di grande rilevanza pratica per molte aziende, in particolare ovviamente per quelle di non modestissime dimensioni, in quanto l'esistenza di un valido atto di delega costituisce, al tempo stesso, una condizione indispensabile al trasferimento soggettivo della responsabilità penale (che notoriamente è personale) e sufficiente a produrne l'effetto. Non a caso, la concreta utilizzabilità in ambito giuridico e processuale di tal genere di delega richiede la sussistenza di specifici requisiti senza i quali l'effetto che le è proprio (del trasferimento della responsabilità penale) non potrebbe essere prodotto. La giurisprudenza ha autorevolmente ed efficacemente fissato i criteri necessari a far ritenere legittimamente applicabile la delega: essa deve essere conferita per iscritto, deve essere comprovata e non presunta (principio di certezza), debbono essere concretamente e dettagliatamente indicati i poteri delegati, deve essere esplicitamente accettata dal delegato, è valida solo se correlata alle più ampie facoltà di iniziativa e di organizzazione, ivi compreso il potere di disporre autonomamente delle risorse necessarie. Non potrebbe d'altro canto esserne consentito un uso strumentale, volto cioè all'aggiramento delle responsabilità, ma appunto unicamente quello previsto di contribuire ad una più efficace attribuzione delle competenze dei singoli nella gestione delle problematiche connesse alla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori. Nel caso prospettato nel quesito, e nell'ipotesi ricorrano tutte le condizioni sopra evidenziate, riterremmo quindi possa essere fondata la possibilità di considerare i direttori di stabilimento come datori di lavoro. Quanto all'ampiezza dei poteri loro affidati, sarebbe necessario conoscere, nel dettaglio, i contenuti dell'atto di delega.
(Pierpaolo Masciocchi, Codice Ambiente e Sicurezza risponde, 30 maggio 2011, n. 819)

RLS

D. *Avendo due unità distributive con 2 RLS eletti, nel caso in cui tali unità chiudessero e il personale fosse localizzato in una terza nuova unità, vorrei capire se la nomina per gli RLS decade , oppure entrambi restano in forza per il nuovo impianto. Tenga presente che il personale delle 2 unità distributive diventerà forza lavoro per il nuovo magazzino*.

R. Le disposizioni legislative che disciplinano le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza sono intese a controbilanciare il potere datoriale attraverso l'attribuzione di una maggiore responsabilizzazione dei lavoratori e, con le norme sull'informazione, la formazione e la consultazione, realizzano un sistema aziendale caratterizzato da aspetti di compartecipazione dell'azienda, da un lato, e dei lavoratori e dei loro rappresentanti, dall'altro. In questa ottica, e con queste premesse, devono essere lette le disposizioni dettate dall'art. 47 e segg. del D.Lgs 81/08, che prevedono che il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza debba essere eletto e/o designato direttamente dai lavoratori al loro interno (nelle aziende o unità produttive che occupano fino a 15 lavoratori) ovvero dai lavoratori medesimi nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda (nelle aziende o unità produttive con più di 15 lavoratori). In sostanza cioè il Rls è espressione diretta della volontà dei lavoratori che devono eleggerlo, nominarlo e, se del caso, confermarlo. Nell'ipotesi prospettata nel quesito, quindi, il Rls nominato per le due unità produttive potrebbe permanere nel ruolo anche nel nuovo impianto solo nell'ipotesi in cui i lavoratori in forza nel medesimo impianto esprimessero una volontà formale in tal senso (attraverso, ad esempio, un atto di ratifica o conferma).
(Pierpaolo Masciocchi, Codice Ambiente e Sicurezza risponde, 25 maggio 2011, n. 813)

CIMITERI E 81/08

D. *Vorrei sapere quali disposizioni del dlgs. 81/08 dovrebbero essere applicate ad attività cimiteriali con presenza di lavoratori addetti esclusivamente alla custodia di codesti luoghi. Mi riferisco in particolare alla distribuzione di segnaletica di salvataggio ed alla presenza d'estintori.*

R. Il quesito presenta tratti di genericità tali da non consentire una risposta esauriente. Occorre infatti conoscere con precisione la tipologia contrattuale con cui sono stati inquadrati gli addetti alla custodia e il numero di questi addetti. In via generale è possibile rilevare che le disposizioni prevenzionali dettate dal D.Lgs 81/08 si applicano a tutti i lavoratori e lavoratrici, subordinati e autonomi, nonchè ai soggetti ad essi equiparati. Gli obblighi di sicurezza variano in relazione al numero di lavoratori presenti. Assumendo un numero inferiore a 10, e a titolo meramente esemplificativo, il datore di lavoro dovrà effettuare la valutazione di tutti i rischi ed elaborare i documenti previsti (autocertificazione) e designare il responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi (può ricoprire l'incarico anche lo stesso datore di lavoro). Il datore di lavoro dovrà, inoltre, rispettare gli altri adempimenti indicati dall'art. 18 del D.Lgs 81/08, oltre a quelli dettati dagli artt. 161, in tema di segnaletica di sicurezza. Si fa inoltre rilevare come nei luoghi di lavoro in prossimità dei forni debbano essere installati idonei sistemi per gli interventi in caso di incendio (estintori portatili e carrellati). Utili linee guida sui profili di rischio nel comparto cimiteriale sono state realizzate dall'Ispesl e sono visionabili al seguente indirizzo internet: http://www.ispesl.it/profili_di_rischio/_cimiteri/index.htm

(Pierpaolo Masciocchi, Codice Ambiente e Sicurezza risponde, del 4 maggio 2011, n. 787)

ABBIGLIAMENTO DA LAVORO

D. *La mia azienda che opera nel settore metalmeccanico manifatturiero, ha messo a disposizione la tuta da lavoro a tutti i dipendenti. Questa tuta da lavoro è certificata come DPI di Ia categoria. Inoltre per taluni reparti ove sono presenti lavorazioni più pesanti, tale vestiario è stato inserito nel DVR come misura di prevenzione. A questo punto può l'Azienda richedere l'obbligo di utilizzo di tale vestiario da parte del lavoratore, bypassando la contrattazione sindacale. L'art. 17 - Indumenti di lavoro del contratto metalmeccanici riporta: "al lavoratore che, in determinati momenti o fasi di lavorazione, sia necessariamente esposto all'azione di sostanze particolarmente imbrattanti, deve essere data la possibilità di usare mezzi o indumenti protettivi in dotazione presso lo stabilimento mettendolo nelle condizioni idonee per il ricambio, durante il lavoro, e per la custodia del proprio abito. Qualora l'azienda richieda che taluni lavoratori (ad esempio: fattorini, portieri, sorveglianti, autisti, ecc.) indossino abiti speciali o divise, dovrà provvedere a proprie spese alla loro fornitura".*

R. La risposta è senz'altro positiva. Spetta infatti al datore di lavoro, sotto la propria responsabilità, effettuare l'analisi e la valutazione dei rischi che non possono essere evitati con altri mezzi e, in conseguenza, dotare i lavoratori di DPI conformi ai requisiti previsti dall'art. 76 D.Lgs 81/08 ed adeguati ai rischi che intendono prevenire. Da parte loro i lavoratori, a norma del successivo art. 78, c. 2, hanno l'obbligo di utilizzare i DPI messi a loro disposizione conformemente all'informazione e alla formazione ricevute e all'addestramento eventualmente organizzato ed espletato.

(Pierpaolo Masciocchi, Codice Ambiente e Sicurezza risponde, 4 maggio 2011, n. 786)

DPI: scelta, uso e vigilanza

D. *Quali sono gli obblighi relativi alla scelta e all'uso dei dispositivi di protezione individuale per la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori (DPI) e quali le sanzioni, anche per la violazione del dovere di vigilanza?*

R. Il Titolo III, Capo II, D.Lgs. n. 81/2008 (artt. 7479), attuativo della direttiva comunitaria 89/656/CEE, relativa alle prescrizioni minime in materia di sicurezza e di salute per l'uso, da parte dei lavoratori, di attrezzature di protezione individuale durante il lavoro, ha definito convenzionalmente il DPI come «qualsiasi attrezzatura destinata ad essere indossata e tenuta dal lavoratore allo scopo di proteggerlo contro uno o più rischi suscettibili di minacciarne la sicurezza o la salute durante il lavoro, nonché ogni complemento o accessorio destinato a tale scopo».

Il DPI si distingue dall'attrezzatura classica che, quand'anche indossata dal lavoratore, è parte attiva del ciclo produttivo. La definizione di DPI contenuta nel D.Lgs. n. 81/2008 si aggiunge, senza sostituirla, alla definizione contenuta nell'art. 1, D.Lgs. n. 475/1992 («si intendono per DPI i prodotti che hanno la funzione di salvaguardare la persona che l'indossi o comunque li porti con sé da rischi per la salute e la sicurezza»); mentre quest'ultima vale ai limitati effetti di classificazione dei DPI in categorie e ai fini della procedura di certificazione CE, la prima ha una portata prevenzionistica generale e una valenza non tecnica ma di tutela, negli obiettivi, della sicurezza e della salute dei lavoratori. In base a quanto ha disposto la circolare del Ministero del Lavoro 29 aprile 1999, n. 34, gli «indumenti di lavoro ordinari» rientrano tra iDPI, a condizione che siano destinati ad assolvere una funzione di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori (si pensi agli indumenti fluorescenti che segnalano la presenza di lavoratori a rischio di investimento, a quelli di protezione contro il caldo o il freddo, agli indumenti per evitare il contatto con sostanze nocive, tossiche, corrosive o con agenti biologici ecc.) Al contrario, non sono classificabili come DPI «Caschi e visiere per utilizzatori di veicoli a motore a due o tre ruote» (art. 4, comma 2, D.Lgs. n. 10/1997). Dopo averne data la definizione, il D.Lgs. n. 81/2008 (art. 75) ha stabilito il cosiddetto "principio di sussidiarietà d'uso" dei DPI, sia rispetto alle misure oggettive ("tecniche") di prevenzione, sia rispetto alle misure di protezione collettiva, conformemente alla previsione generale dell'art. 15, comma 1, lettera i), D.Lgs. n. 81/2008, e dell'ottavo "considerando" della direttiva comunitaria89/656/CEE. I DPI devono essere conformi alle disposizioni del D.Lgs. n. 475/1992 (regolante la procedura di accertamento di conformità ai fini della sicurezza) e a quelle delle disposizioni ministeriali che ne stabiliscono sia i criteri per l'individuazione e l'uso, sia le circostanze e le situazioni in cui, ferme restando le priorità delle misure di protezione collettiva, si rende necessario il loro impiego (si veda, per esempio, il decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale 2 maggio 2001)[1]. Questi dispositivi devono anche possedere alcune caratteristiche di carattere generale: essere adeguati ai rischi professionali e alle condizioni esistenti sul luogo di lavoro (cosiddetta adeguatezza intrinseca);
- rispettare le esigenze ergonomiche e assicurare l'adattabilità individuale al singolo utilizzatore.

In nessun caso l'uso di un DPI può provocare un innalzamento del coefficiente di rischio e, in caso di uso simultaneo di più DPI, il D.Lgs. n. 81/2008 ha richiesto una preventiva valutazione di compatibilità e di conservazione d'efficacia.

Gli obblighi del datore di lavoro, dei dirigenti e dei preposti sono stabiliti, secondo la regola generale di scalettamento delle rispettive attribuzioni e competenze di cui agli artt. 18 e 19, D.Lgs. n. 81/2008 (per i preposti, per esempio, è escluso l'obbligo formativo e di addestramento professionale dei lavoratori), e si possono scomporre nei seguenti momenti tra loro consequenziali:
- scelta;
- uso;
- manutenzione;
- informazione;
- formazione;
- addestramento.

La scelta di mercato di ciascun DPI deve essere preceduta (solo per quelli di seconda o di terza categoria)[2] da una valutazione astratta del dispositivo più adeguato a fronteggiare il rischio professionale di riferimento.

La filosofia che presiede alla scelta dei dispositivi individuali di protezione è intimamente connessa e conseguente all'attività di valutazione dei rischi professionali esistenti sul luogo di lavoro (artt. 28 e 29, D.Lgs. n. 81/ 2008); anche l'obbligo di aggiornamento della scelta dei DPI non è che una derivazione dell'obbligo più generale di rielaborazione della valutazione dei rischi, imposta dall'art. 29, comma 3. Parimenti, la definizione delle condizioni d'uso deiDPI è strettamente correlata alla preliminare imprescindibile attività di valutazione dei rischi. La legislazione non obbliga necessariamente il datore di lavoro a scegliere il "meglio" esistente sul mercato (best available technology), quello che conta è il rispetto dei parametri di adeguatezza intrinseca, ergonomia e adattabilità indicati dall'art. 76, comma 2 (i quali devono essere ulteriormente valutati con riferimento alla norma, di carattere generale, di cui all'art. 2087, c.c.). Occorre distinguere, inoltre, l'ipotesi di fornitura ai lavoratori di DPI non conformi alla normativa (D.Lgs. n. 475/1992 e decretazione interministeriale di cui all'art. 79, D.Lgs. n. 81/2008) e l'omessa fornitura dei DPI nei casi previsti dalla legge (art. 18, comma 1, lettera d), D.Lgs. n. 81/2008); la relazione tra le due ipotesi è di alternatività, giacché la condotta penalmente rilevante è, nel primo caso, di tipo

commissivo, mentre nel secondo la condotta è di tipo omissivo. Secondo l'indicazione offerta dalla circolare del Ministero del Lavoro 29 aprile 1999, n. 34, l'art. 43, comma 4, D.Lgs. n. 626/1994 (attuale art. 77, comma 4, D.Lgs. n. 81/ 2008) ha obbligato il datore di lavoro a mantenere nel tempo le caratteristiche specifiche dei DPI (quali, per esempio, l'impermeabilità o la fluorescenza, in tal senso è anche la pronuncia di Cass. civ., sezione lavoro, 9 luglio 1998, n. 11139), e questo deve valere anche per gli indumenti di lavoro che assumano la caratteristica di dispositivi personali di protezione. A questo scopo è necessario che il datore di lavoro provveda alla loro pulizia stabilendone anche la periodicità e valutando se questa pulizia possa essere effettuata direttamente all'interno dell'azienda, ovvero ricorrendo a imprese esterne specializzate. Sempre in base all'indicazione della circolare n. 34/1999, qualora gli indumenti siano o possano essere contaminati da agenti chimici, cancerogeni o biologici, nel caso che si provveda alla loro pulizia all'interno dell'azienda, il datore di lavoro dovrà tenere conto dei rischi connessi con la manipolazione e il trattamento di questi indumenti da parte dei lavoratori addetti e, pertanto, dovrà applicare le stesse misure di protezione adottate nel processo lavorativo; se, viceversa, è scelta un'impresa esterna, il datore di lavoro, responsabile delle buone condizioni igieniche e dell'efficienza di questi DPI (efficienza che un'errata pulizia potrebbe pregiudicare), deve preventivamente assicurarsi che l'impresa stessa abbia requisiti tecnici professionali sufficienti allo scopo, provvedere alla puntuale informazione della lavanderia esterna sulla natura e sull'entità dei rischi connessi alla manipolazione degli indumenti contaminati e curare che questi indumenti siano consegnati opportunamente imballati, evitando anche ogni rischio di contaminazione esterna (nel rispetto del principio affermato dall'art. 18, comma 1, lettera q), D.Lgs n. 81/2008). Ovviamente l'impresa esterna è responsabile della sicurezza dei propri dipendenti e dovrà provvedere, pertanto, alla valutazione dei rischi e alle conseguenti misure di prevenzione e protezione, anche sulla base delle informazioni fornite dal datore di lavoro che ha conferito l'incarico della pulizia degli indumenti. Nel caso in cui, inoltre, l'agente contaminante sia il piombo o l'amianto, la circolare n. 34/1999 ha richiamato la disciplina specifica dettata dagli art. 14, comma 2, e 28, D.Lgs. n. 277/1991, la quale ha obbligato il datore di lavoro a:

- riporre gli indumenti di protezione in luogo separato da quello destinato agli abiti civili;
- effettuare il lavaggio in lavanderie appositamente attrezzate, con macchine adibite esclusivamente all'attività specifica;
- effettuare il trasporto in imballaggi chiusi, opportunamente etichettati (indicazioni queste che trovano ora riferimento negli artt. 238 e 252, D.Lgs. n. 81/2008).

Altra considerazione attiene poi all'opportunità che le istruzioni d'uso dei DPI siano rese comprensibili e accessibili mediante la predisposizione di un'adeguata manualistica, salvi gli obblighi di segnalazione e di cartellonistica stabiliti dalla legislazione prevenzionistica e di igiene del lavoro. La direttiva comunitaria 89/656/CEE ha previsto che «Le attrezzature di protezione individuale debbono normalmente essere fornite a titolo gratuito dal datore di lavoro» e che, solo nel caso in cui «il loro uso non sia limitato al lavoro », i lavoratori possono essere «invitati a contribuire alle spese» di acquisto, di manutenzione, di riparazione e di sostituzione parziale.
Se da un lato il datore di lavoro deve assolvere agli obblighi di informazione, di formazione, di addestramento dei lavoratori circa le modalità di corretto impiego dei DPI, dall'altro lato il D.Lgs. n. 81/2008 ha fissato, per questi ultimi, obblighi corrispondenti in tema di corretto utilizzo dei DPI e di divieto di sottrarsi al programma di formazione e di addestramento professionale organizzato dal datore di lavoro (art. 78). Quanto al dovere di vigilanza, la Giurisprudenza è univocamente orientata nel ritenere he il datore di lavoro ha l'obbligo di procedere a una continua e persistente vigilanza sull'operato dei propri dipendenti, allo scopo di prevenire gli infortuni sul lavoro e di evitare che si verifichino condotte negligenti o imprudenti. Questo principio è stato oggetto di un'esplicita previsione normativa sia in tema di attrezzature di lavoro [art. 35, c. 4, lett. b) e c), D.Lgs. n. 626/1994], sia in tema di DPI [art. 43, c. 4, lett. b), D.Lgs. n. 626/1994], risolventesi nell'imporre al datore di lavoro la responsabilità relativa al loro «corretto utilizzo» [fermo restando l'autonomo profilo di responsabilità del lavoratore ex art. 20, c. 2, lett. b) e d)]. Dunque, non è sufficiente che i DPI siano messi a disposizione dei lavoratori, ma grava sul datore di lavoro il contestuale obbligo di vigilare sul loro corretto e costante uso (in questo senso, tra le tante, Cass. pen., sez. IV, 5 luglio 2001 n. 27316; Cass. pen., sez. III 30 aprile 1996; Cass. pen. sez. IV, 7 luglio 1993), fino a impedire l'utilizzazione di quelli che, per qualsiasi causa (inidoneità originaria o sopravvenuta) siano pericolosi per l'incolumità del lavoratore (Cass. pen., sez. III, 27 gennaio 1999, Celino).

Deve essere sottolineato, infine, che con l'art. 18, comma 1, lettera f), D.Lgs. n. 81/2008 («il datore di lavoro» ha l'obbligo di «richiedere l'osservanza da parte dei singoli lavoratori delle norme vigenti, nonché delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza e igiene del lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione»), il legislatore ha assoggettato ad autonoma sanzione penale la violazione della cosiddetta "pretesa d'uso" dei DPI, confermando così la netta inversione di tendenza già operata dal D.Lgs. n. 626/1994 rispetto alla precedente previsione dell'art. 4, lettera c), D.P.R. n. 547/1955 («disporre ed esigere che i singoli lavoratori osservino le norme di sicurezza ed usino i mezzi di protezione messi a loro disposizione»), la cui violazione non era esplicitamente sanzionata sul piano contravvenzionale.

1) «Criteri per l'individuazione e l'uso dei dispositivi di protezione individuale (DPI)», in S.O. n. 226 alla Gazzetta Ufficiale dell'8 settembre 2001, n. 209).
2) L'art. 4, D.Lgs. n. 475/1992, ha classificato i DPI in tre categorie, in relazione alla complessità progettuale, all'entità del rischio (di danno fisico lieve, grave, di morte, di danno fisico permanente) e al tempo di percepibilità anticipata, da parte dell'utilizzatore, del processo di concretizzazione del rischio e di verificazione degli effetti lesivi di esso.

(Pierguido Soprani, Ambiente & Sicurezza, 3 maggio 2011, n. 8)

© 2011 Il Sole 24 ORE S.p.a.
Tutti i diritti riservati.

È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi strumento.
I testi e l'elaborazione dei testi, anche se curati con scrupolosa attenzione, non possono comportare specifiche responsabilità per involontari errori e inesattezze.

Sede legale e Amministrazione:
via Monte Rosa, 91
20149 Milano